Die Theorie der Staatsanleihen

und

die Praxis im Deutschen Reichshaushalte.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der hohen

staatswirtschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayr. Ludwig-Maximilians-Universität zu München

vorgelegt von

Alfred Jacob,
Rechtspraktikant aus München.

München, 1897.
Kgl. Hofbuchdruckerei Kastner & Lossen.

Die Theorie der Staatsanleihen

und

die Praxis im Deutschen Reichshaushalte.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der hohen

staatswirtschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayr. Ludwig-Maximilians-Universität zu München

vorgelegt von

Alfred Jacob,
Rechtspraktikant aus München.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

München, 1897.
Kgl. Hofbuchdruckerei Kastner & Lossen.

In Dankbarkeit

meinen Eltern.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546007_0060

I. Teil.

Die Theorien der Deckung des ausserordentlichen Staatsbedarfs.[1])

Die heutige Litteratur über die vorliegende Frage knüpft meist an ein 1855 erschienenes Buch Karl Dietzels „Das System der Staatsanleihen“ an, welches in manchmal geradezu begeisterter Darstellung eine Lehre vom Staatskredit aufstellte, die sich im Gegensatz zu der früher herrschenden Anschauung in überschwenglichen Lobpreisungen seiner vorzüglichen Eigenschaften kaum genug thun konnte. Der Verfasser, welcher unter dem Eindruck des glänzenden Erfolgs der französischen Anleihen für den Krimkrieg stand, war in der Reaktion gegen die alte Theorie in starke Uebertreibungen der neuen verfallen. Immerhin gab sein Buch den Anstoss zu erneuter Behandlung der Frage. Im Jahre 1863 erschien Adolf Wagners „Ordnung des österr. Staatshaushalts“, die schon mehrfache Berichtigungen von Dietzels zu weit gehenden Behauptungen brachte. Noch vorsichtiger formulierte Wagner die grundlegenden Postulate in seinen späteren Werken, worauf einen nicht unbedeutenden Einfluss Albert Schäffles in der „Zeitschrift für d. ges. Staatswissenschaft“ 1883/84 erschienene Artikelreihe „zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs“ übte. Diese Ausführungen waren von grosser Bedeutung für die Gestaltung der einschlägigen Theorien, wenn sie

[1]) Es soll hier selbstverständlich keine erschöpfende Behandlung oder auch nur Aufzählung aller existierenden Autoren über dieses Thema gegeben werden. Es handelt sich vor allem um eine kurze Darstellung der Theorie derjenigen Schriftsteller, welche in neuerer Zeit und besonders für deutsche Verhältnisse von Bedeutung sind.

sich auch, wie unten noch zu erwähnen sein wird, in etwas anderer Richtung bewegten, als die rein deduktiv geschriebenen Werke. Reiches Material bringt Leroy-Beaulieu's „Traité de la science des finances", der auch die finanztechnische Seite des Problems ausführlich erörterte. Zudem liegen ausser den Aeusserungen über das Thema in Schriften über verwandte Gegenstände kleinere Abhandlungen von Laspeyres,[1]) Soetbeer,[2]) Nasse[3]) vor, und es haben sich natürlich auch die verschiedenen Lehrbücher der Finanzwissenschaft mehr oder weniger ausführlich mit diesem Thema beschäftigt.

Was vor allem Dietzels Theorie betrifft, so nimmt er, bevor er auf sein eigentliches Thema kommt, eine Sichtung und mehrfach von den Ansichten der älteren Schule abweichende Formulierung der grundlegenden Begriffe vor. Danach ist vor allem die verbreitete Ansicht von der Unproduktivität der Staatskonsumtion falsch. Dieselbe ist produktiv. Man argumentiert insbesondere gegen das Anleihesystem mit der Unproduktivität die Kriegskonsumtion; aber, da der Krieg unter den gegebenen Verhältnissen ein mit Notwendigkeit von Zeit zu Zeit eintretendes Ereignis ist, kann man ihn nicht als ein aussergewöhnliches betrachten, und der Aufwand für denselben ist deshalb zu den allgemeinen Produktionskosten der Volkswirtschaft zu rechnen. Derselbe wird am vorteilhaftesten bestritten durch Anstrengung des Kredits, durch das Anleihesystem. Unter Kredit ist das Prinzip der freiwilligen Uebertragung der Kapitale zu verstehen. Da derselbe auf den höheren Stufen der Volkswirtschaft die Produktionsmittel zu den vorteilhaftesten, produktivsten Unternehmungen herbeischafft, muss er als eine produktive Kraft betrachtet werden. Er ruft in vielen Fällen das Kapital erst ins Leben, in anderen verleiht er ihm ein höheres Leben, und zwar geschieht dies durch den Staatskredit gegenüber dem Nationalkapital in ähnlicher Weise wie durch den Privat-

[1]) Art. Staatswirtschaft in Bluntschli's St. W. B. Bd. X.

[2]) „Ueber Staatsschulden". Vierteljahrschr. f. Volkswirtsch. und Kulturgesch. 1865.

[3]) „Steuern und Staatsanleihen". Zeitschr. f. d. ges. St. W. Bd. XXIV.

kredit gegenüber den Einzelwirtschaften. Kapital ist die Gesamtheit der vorhandenen Güter in allen Stadien, die sie nach ihrer ersten Entstehung (durch Loslösung vom Erdboden und Besitzergreifung) während ihrer Umformung bis zur schliesslichen Konsumtiondnrchlaufen. Das Kapital scheidet sieh in stehendes und umlaufendes. Dieses besteht aus denjenigen Gütern, welche bestimmt sind, sofort eine Umformung vermittelst der Arbeit zu erleiden, um entweder in Befriedigungsmittel menschlicher Bedürfnisse verwandelt oder in eine dauernde Form gebracht zu werden, in welcher sie die fernere Produktion zu unterstützen oder fortdauernde Dienste zur unmittelbaren Befriedigung menschlicher Bedürfnisse zu leisten im stande sind. Das stehende Kapital besteht aus denjenigen Gütern, welche bestimmt sind zur Produktion d. h. zur Herstellung von körperlichen Gütern oder zur Leistung von Diensten, welche die unmittelbare Befriedigung der menschlichen Bedürfnisse zur Folge haben — benutzt zu werden, ohne in ein einzelnes Gut, das unter ihrer Mitwirkung entsteht, vollständig überzugehen, so dass sie nach einmaliger Verwendung noch fortbestehen, und denselben Dienst wiederholt, gewöhnlich sehr oftmals leisten können. Dieses Kapital nennt man Produktivkapital im Gegensatz zum Nutz- oder Gebrauchskapital. Alles Kapital entsteht zunächst als umlaufendes d. h. als dem Erdkörper von der menschlichen Arbeit abgewonnene Naturgegenstände, welche entweder Nahrungsmittel oder Rohstoffe sind. Besser würde man dasselbe allerdings als disponibles bezeichnen, welches zunächst weder umlaufendes noch stehendes ist. Doch liegt am nächsten die Verwendung als umlaufendes, und dann kann man das Kapital von Anfang an als umlaufendes betrachten. Zur Förderung der Volkswirtschaft ist jedoch nötig die beständige Vergrösserung des stehenden Kapitals. Die mit der Vervollkommnung der Volkswirtschaft fortwährend entstehenden neuen Kapitalien müssen im grossen und ganzen stets zur Produktion höherer und vollkommnerer Güter, als die bisherigen waren, oder zur Vervollkommnung der Gütereigenschaft der bisherigen verwendet werden. Ein Teil dieser Güter und zwar mit wachsender Volkswirtschaft ein immer

grösserer besteht aus den materiellen Gütern. Diese, welche zur Befriedigung geistiger Bedürfnisse dienen, gehören ebenfalls zum Nutzkapital, insofern man von ihnen Nutzungen zieht, welche unmittelbar die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse zur Folge haben. Solche Güter sind z. B. die persönliche Freiheit und also auch dasjenige, was sie dem Menschen sichert, der Staat. Dieser ist somit Nutzkapital, aber auch als grösstes Immaterialkapital der Nation Produktivkapital, insofern er die Produktion anderer Güter in der allgemeinen Volkswirtschaft ausserordentlich befördert durch den Schutz und die Unterstützung, welche er den Einzelwirtschaften angedeihen lässt. Das allgemeine Nutz- und das Immaterialkapital bilden aber den wesentlichsten Teil des Nationalkapitals, welches ausser dem in der Staatsordnung fixierten Kapital besteht 1) aus denjenigen Gütern, welche sich von einer früheren Periode her im Besitz des Staats befinden, um zur Herstellung der Güter zu dienen, welche den Zweck der Gesamtwirtschaft bilden und 2) aus den zu demselben Zweck von den sämtlichen Gliedern des Volkes jährlich neu producierten, der unmittelbaren Verwendung in den Einzelwirtschaften entzogenen und an die Gesamtwirtschaft hingegebenen Gütern. Das Nationalkapital entsteht durch Beiträge aus dem disponibeln Gütervorrate der Einzelwirtschaften und zerfällt wie alles Kapital in stehendes und umlaufendes. Jenes besteht aus einem materiellen und einem immateriellen Teile; diesen, den hier wichtigeren, besitzt das Volk im Vorhandensein der bürgerlichen Ordnung. Dieses Materialkapital bedarf wie jedes andere der Unterhaltung, und zwar geschieht sie durch Anlegung disponibler Gütervorräte der Einzelwirtschaften zu stehendem Kapital der Gesamtwirtschaft — disponible Vorräte, welche durch Mehrproduktion oder Minderkonsumtion beschafft werden, und also, wenn sie der Staat auf dem Anleihewege einfordert, nicht (wie die Gegner des Anleihesystems behaupten wollen) anderen Kapitalanlagen entzogen werden.

Der Staatskredit steht zum Nationalkapital in demselben Verhältnis wie der Privatkredit zum Kapital der Einzelwirtschaften. Er ist als diejenige wirtschaftliche Kraft zu betrachten, durch welche Kapitale der Einzel-

wirtschaften freiwillig an die Gesamtheit übertragen werden, weil beide Teile der Ueberzeugung sind, dass sie in der letzteren vorteilhafter verwendet werden können, als in den ersteren. Aber ebenso wie zwischen National- und Privatkapital bestehen Unterschiede zwischen Staats- und Privatkredit. Vor allem bezl. der Rückzahlung des entliehenen Kapitals. Dieselbe ist beim Staatskredit unnötig, insofern dem Gläubiger in dem unter der Form von Zinsen bedungenen Anteile an der jährlichen Nutzung sein Eigentum und dessen Genuss bleibt. Der Staatskredit ergänzt überhaupt durch seine Freiheit von derartigen Schranken des Privatkredits die Wirkungen desselben in grossartigster Weise und bildet daher in dem auf ihn gebauten Anleihesystem gleichsam den Schlussstein der Volkswirtschaft, die höchste Entwicklungsform, zu welcher sie beim gegenwärtigen Zustande der Menschheit fähig ist. Das Anleihesystem selbst aber stellt sich folgendermassen dar:

Die Steuern sind durchaus auf ihren notwendigen Zweck zu beschränken. Die einzig zweckentsprechende Art, um in anderen Fällen Kapitale aus den Einzelwirtschaften in das Nationalkapital zu ziehen, ist die Benutzung des Staatskredits. Demnach formuliert sich die Hauptregel für die Aufbringung des Staatsbedarfs also: 1. Die regelmässigen, gewöhnlichen Ausgaben zum Betrieb und zur Instandhaltuug des Staatswesens und seiner einzelnen Anstalten müssen durch Steuern aufgebracht werden. Diese Ausgaben sind daran zu erkennen, dass sie in jeder Wirtschaftsperiode gleichmässig wiederkehren. 2. Alle Ausgaben zu dauernden Verwendungen in den Staat oder seine einzelnen Anstalten und Institute zur Erweiterung derselben müssen durch Staatsanleihen aufgebracht werden.

Diese Ausgaben sind daran äusserlich zu erkennen, dass sie nur einmal in der bestimmten Weise vorkommen, so ist z. B. der Aufwand für das stehende Heer zu der ersten Klasse zu rechnen und demgemäss mit Steuern, der Aufwand für einen einzelnen Krieg hingegen durch Anleihen zu decken. Die Ausgaben der zweiten Art sind ebensowohl im Wesen und den Zwecken der Staatsverbindung begründet, wie die der ersten.

Die Anwendung des Staatskredits stellt sich nach dieser Auffassung als ein ebenso naturgemässes Mittel dar wie die Erhebung von Steuern, und sie muss ebensowohl wie diese darum in ein System gebracht werden. Erst dann versteht man das wahre Wesen des Staatskredits, wenn man ihn nicht mehr als ausnahmsweises Hilfsmittel in Fällen der Not betrachtet. Vielmehr ist erhöhte Besteuerung ein solches dann, wann die Kreditbenutzung unmöglich ist oder nicht rätlich erscheint.

Betrachtet man nun die Wege zur Deckung eines ausserordentlichen Bedürfnisses, so stellen sich drei Möglichkeiten dar: 1) Die Bildung eines Staatsschatzes, 2) erhöhte Besteuerung, 3) Anwendung des Staatskredits. Das Ansammeln eines Staatsschatzes ist bei der jetzigen hohen Entwicklung der Volkswirtschaft und bei der Leichtigkeit der Kapitalbildung ebenso unnötig als schädlich und überdies unzureichend. Es bleiben demnach nur die beiden anderen Wege, auf welche sich unsere Frage zuspitzt: Steuern oder Staatsanleihen?

Ueber verschiedene wichtige Punkte bestehen hier falsche Auffassungen. Vor allem ist die Ansicht irrig, dass Steuern und Anleihen sich aus ganz verschiedenen Teilen des Volksvermögens bilden und demnach auch verschieden auf die Volkswirtschaft einwirken, indem die Steuern das Kapital derselben unverletzt erhalten, die Anleihen aber es vernichten. Diese letztere Anschauung beruht sowohl auf einer falschen Ansicht vom Wesen des Kapitals, als besonders auf dem von früheren Theoretikern aufgestellten unrichtigen Satze, dass alles, was die Gesamtwirtschaft an Gütern verbrauche, unproduktiv konsumiert werde. Steuern und Anleihen werden in gleicher Weise aus dem disponiblen Kapital der Volkswirtschaft aufgebracht, und nur der Zweck ihrer Verwendung bedingt einen allerdings durchgreifenden Unterschied in dieser Beziehung. Ein weiterer wichtiger Punkt, der oft falsch aufgefasst wird, ist die Rücksicht auf die möglichst vollkommene Erreichung der Zwecke der Gesamtwirtschaft. Ausserordentliche Bedürfnisse verlangen zumeist sehr grosse und rasch herbeizuschaffende Kapitalien. Steuern reichen da nicht aus. Einmal kämen sie zu spät ein, und dann würden auch hohe Steuern oft

gar nicht zu erschwingen sein. Versucht der Staat, sie gewaltsam einzutreiben, so sind die Steuerpflichtigen genötigt, selbst zu borgen, um das Geld aufzubringen, und dann thun sie auf sehr unvollkommene und der Volkswirtschaft schädliche Weise, was der Staat viel einfacher hätte haben können. Denn wegen ihres geringen Kredits und der grossen Konkurrenz, welche die Kapitalsuchenden sich gegenseitig machen, müssen sie höheren Zins zahlen als der Staat. Dem entgegen ist ein Hauptvorzug des Anleihesystems, dass eine für den Augenblick unerträgliche Last auf längere Zeit verteilt und die Kapitale von den Orten herbeigezogen werden, wo sie mit dem mindesten Nachteil entbehrt werden können. Man hat auch Unrecht, wenn man behauptet, hohe Steuererhebungen beförderten die Sparsamkeit im Volke, das die hergegebenen Beträge wieder einzubringen suche. Anleihen dagegen, verbunden mit mässigen Steuern stacheln die Sparsamkeit an, da sie ein erreichbares Ziel vor Augen stellen. Auch darf nicht übersehen werden, dass die grosse Annehmlichkeit der Anlage in Staatspapieren für viele ein Sporn ist, Kapitale überhaupt anzusammeln.

Ein weiterer Vorwurf gegen das Anleihesystem geht dahin, dass es die Staatsregierungen zu leichtsinnigen Ausgaben verleite. Dieser Vorwurf trifft aber nicht das System, sondern die betreffende schlechte Regierung, welche eben dann verbessert werden muss. Missbrauch mit an sich guten Dingen kann überall getrieben werden. Dass aber auch die vollständigste Beschränkung auf das Steuersystem nicht vor dem ärgsten Missbrauch schützt, hat Napoleons I. auf äusserste Aussaugung durch Steuern berechnete Finanzwirtschaft bewiesen. [1]) Ausserdem wird ein Schaden, der sich allenfalls einschleicht, beim Anleihesystem dadurch wirksam ausgeglichen, dass bei der Anleihe das Volk in seiner einflussreichsten Klasse, den Kapitaldarleihern, weit mehr an der Verwendung der hingegebenen Summen interessiert wird und dieselbe durch seinen politischen Einfluss bestimmen kann als

[1]) Dietzel stellt dies nicht ganz richtig dar. Napoleon I. erhob nicht nur in seinem eigenen Land Steuern, sondern auch von fremden Staaten Steuern und Kontributionen.

bei Steuern, welche man als verloren anzusehen pflegt und um deren Verwendung man sich daher nicht mehr kümmert. Es werden überhaupt durch das Anleihesysten grosse Mengen von Staatsbürgern an dem ruhigen Bestand der Staatsordnung interessiert, wogegen hohe Steuern Misstimmung gegen die Regierung erzeugen. Ein weiterer grosser Vorteil besteht darin, dass das Anleihesystem die Kapitalhilfe des Auslandes ermöglicht, während Steuern vom Inland getragen werden müssen. Dieser Vorteil macht sich in doppelter Weise geltend: 1. In der Erleichterung der raschen Konzentration grosser Mittel; 2. in der Belebung der Produktion und überhaupt der ganzen Volkswirtschaft durch die zur Unterstützung herbeigezogenen fremden Kapitalien. Dadurch trägt das Anleihesystem zur Verwirklichung des idealen Zieles der Weltwirtschaft bei.

Zurückzuweisen ist endlich eine oftmals vorgebrachte und noch heute populäre Behauptung, dass die Anleihe das zukünftige Geschlecht belasten und deshalb ein Unrecht gegen dieses seien. Denn einmal brauchen Anleihen überhaupt nicht zurückgezahlt zu werden. Aber auch abgesehen davon beruht diese Ansicht auf einer Verkennung des Wesens der Volkswirtschaft. Denn diese ist etwas ununterbrochen Fortgehendes, es tritt niemals eine ganz neue Generation an die Stelle der vorhergehenden, man kann also von einer Belastung der Zukunft durch die Gegenwart eigentlich gar nicht reden. Höchstens kann eine Regierungsgewalt der künftigen Generation moralisch verantwortlich werden durch schlechte Verwendung der aufgebrachten Gelder. Ist aber der Zweck wirtschaftlich gerechtfertigt und ist man rationell bei der Verwendung der Mittel zu Werke gegangen, so kann die Art, wie man diese Mittel aus dem Kapital der Volkswirtschaft aufgebracht hat, niemals zu einer Benachteiligung der folgenden Generation führen, wenn sie nach den wirtschaftlichen Grundsätzen für die Gegenwart vorteilhaft war. Da also Steuern wie Anleihen in gleicher Weise aus dem Kapital der Volkswirtschaft vom gegenwärtigen Geschlecht aufgebracht werden, so können diese nicht schlechter wirken wie jene. Wenn es sich hier um eine Frage der Billig-

keit und Gerechtigkeit handelt, so kann auch dies nur für die Anleihe sprechen, denn Steuern sind in ihrer Veranlagung notwendigerweise immer einigermassen ungerecht und werden es umso mehr, je höher sie sind. Steuern sind daher auf die Bildung des umlaufenden Kapitals der Gesamtwirtschaft zu beschränken.

Ueberblicken wir nach dieser Betrachtung der einzelnen Punkte noch einmal das System im ganzen und sehen, wie Anleihen entstehen und wirken.

Die Staatsanleihen dienen dazu, das stehende National-Kapital zu bilden, zu erhalten und zu erweitern. Sie müssen deshalb auch in ein System gebracht werden. Der tiefere Sinn dieses Systems ist der, immer die disponiblen für die allgemeine Volkswirtschaft am leichtesten entbehrlichen Kapitalien zu verwenden. Das Anleihesystem sichert also einerseits die bestmögliche Erreichung des Staatszwecks und andererseits die zweckmässigste Kapitalverwendung der disponiblen Kapitalien. Im Zusammenhang mit der letzteren Wirkung hat es dann eine ausserordentliche Steigerung der Produktion in der ganzen Volkswirtschaft zur Folge, indem es eben durch jene Hinleitung der Kapitale in die zweckmässigste Anlageart allen Einzelnen einen mächtigen Antrieb zu deren Hervorbringung und Ansammlung gibt. Hiezu bietet sich eine zweifache Möglichkeit: entweder sind die für die Zwecke der Gesamtwirtschaft nötigen Güter schon in den Händen der Einzelwirtschaften vorhanden, oder sie müssen erst neu produziert werden. Im ersten Fall bietet die Anleihe eine willkommene Gelegenheit für diese zerstreuten Kapitalien zu ihrer Verwendung zu vernünftigen Zwecken der Gesamtheit. Im zweiten Fall wird durch die Anleihe der Volkswirtschaft kein Kapital entzogen. Jene ruft vielmehr eine gesteigerte Arbeitsanstrengung hervor, um neben den für den Staatszweck nötigen Gütern auch noch die bisher gebrauchten Genussgüter der Einzelwirtschaften zu erzeugen. Dies führt eine vermehrte Kapitalbildung herbei. Das Volk setzt eben seine bisherige Arbeit fort und produziert daneben noch eine bestimmte Gütermasse für den Staat. Die fortschreitende Entwicklung der Produktion und die wachsende Grösse des Gütergenusses wird also durch die Erhebung der Staats-

anleihen keineswegs gehindert. Darin liegt der grösste Vorteil des Anleihesystems vor den Steuern: es reproduziert sich gewissermassen selbst, während diese sich selbst vernichten. Hierin liegt zugleich die Erklärung der Möglichkeit stets wiederholter Anleihen. Die jährlich neu erhobenen Anleihen sind jährlich neugeschaffenes Kapital durch vermehrte Arbeit oder verminderte Konsumtion erzeugt. Aus allem Gesagten folgt, dass die Aufnahme einer Staatsanleihe gleichbedeutend ist mit der Bildung neuer Kapitalien durch vermehrte Arbeitsthätigkeit. „Ein Volk ist um so reicher, seine Volkswirtschaft um so blühender und fortschreitender, einen je grösserenTeil der gesamten Staatsausgaben die Zinsen der Staats-Anleihen ausmachen.“ Allerdings sind hierbei gesunde volkswirtschaftliche Zustände und eine gute Regierung vorausgesetzt, denn nur auf Grund solcher kann man allgemeine Grundsätze entwickeln. Daraus geht hervor, wie unpassend eigentlich der Ausdruck „Staatsschuld“ ist. Richtig aufgenommene Staatsanleihen sind keine Schuld, sondern ein Kapital der Nation. Schulden sind dagegen allerdings: Ausgaberückstände, Zwangsanleihen und auch die sogenannte schwebende Schuld, da diese für die Deckung laufender Ausgaben dienen soll. Kann sie nicht aus dem Steuereinkommen der nächsten Jahre gedeckt werden, so muss sie in die fundierte Schuld herübergenommen werden.

Die Anleiheschuld bietet schon durch ihr blosses Bestehen den grössten Nutzen für die Volkswirtschaft, indem sie das Mittel bietet, wodurch jedes Kapital sofort eine Anlage finden kann, wenn ihm keine bessere in der Volkswirtschaft zu Gebote steht.

In der dargestellten Weise bildet also das System der Staatsanleihen die oberste Stufe für die Entwicklung der Volkswirtschaft, welche unter den gegebenen Verhältnissen der Menschheit denkbar ist. Von vielen wird jedoch die segensreiche Wirkung des Staatskreditsystems auf die Kultur der modernen Völker geleugnet und vielmehr das Gegenteil behauptet. Diese Ansicht, dass Staatsanleihen die soziale Ungleichheit befördern, ist falsch. Denn es sind die Steuerpflichtigen, welchen eigentlich dargeliehen wird, und sie zahlen nichts als

einen gehörigen Zins für das vorgeschossene Kapital. Auch die Kapitalisten, die Darleiher erhalten nichts als den ihnen gebührenden Zins. Ausserdem muss es immer Arme und Reiche geben, und es ist thöricht, auf Grund solcher Behauptungen gegen das Anleihesystem loszuziehen.

Mit den gewonnenen Resultaten ist die eigentliche Aufgabe gelöst, und es sollen nur noch einige wenige Hauptpunkte für die Praxis des Anleihesystems besprochen werden. Als oberste Regel für die Anwendung des Staatskredits ergibt sich: die Staatsanleihen müssen unter Ausschluss aller Ansprüche des Darleihers auf Rückerstattung des Kapitals zu bestimmter Frist, also gegen das Versprechen immerwährender Zinsen aufgenommen werden (sog. immerwährende Renten, rentes perpétuelles, perpetual annuities). Selbstverständlich bleibt immer dem Staat das Recht der Rückzahlung, als Ausfluss des obersten Prinzips, dass er für die Verteilung des vorhandenen Kapitals der Volkswirtschaft zu sorgen hat. Aus demselben Prinzip entspringt das Recht der Zinsreduktion.

Wann soll nun der Staat Anleihen aufnehmen? Dann, wenn er Kapitale zur Erweiterung oder zur dauernden Erhaltuug des stehenden Nationalkapitals braucht. In der Regel werden allerdings die Kosten der Werke und Anstalten des stehenden Nationalkapitals durch Steuern gedeckt werden, weil sie nicht so bedeutend zu sein pflegen, dass dies nicht mit Leichtigkeit geschehen könnte. Meist lässt sich auch die Anlage so lange verschieben, bis Gelder dafür frei werden. Der entgegengesetzte Fall tritt ein, wenn durch ausserordentliche Ereignisse ein ausserordentlicher Aufwand zum Schutz der ganzen Volkswirtschaft notwendig wird, also wenn es sich darum handelt, das Immaterialkapital der Nation zu erhalten oder zu erweitern. Diese Kosten müssen durch Anleihen gedeckt werden.

Die Grenze des Anleihesystems wird bezeichnet durch die Unmöglichkeit oder ausserordentliche Schwierigkeit der Aufbringung der Zinsen seitens der Steuerzahler. Dann muss die produktive Wirkung der geborgten Kapitalien als erloschen betrachtet werden. Müssen bei solchen

Zuständen doch aus unvermeidlichen Gründen z. B. Krieg, Anleihen aufgenommen werden, so sind sie nur als Steueranticipationen aufzufassen und müssen deshalb aus den Steuern der nächsten Jahre zurückgezahlt werden. Die Frage über die mögliche Ausdehnung des Anleihesystems ist aber hiermit rein äusserlich entschieden; sie muss wissenschaftlich nach den allgemeinen Grundsätzen über Kapital entschieden werden, da die Staatsanleihen, wie schon mehrfach erwähnt, als stehendes Nationalkapital zu betrachten sind. Es muss stets das richtige Verhältnis zwischen stehendem und umlaufenden Kapital der Gesamtwirtschaft aufrecht erhalten werden; es darf nicht das ganze disponible Kapital der Volkswirtschaft in das Nationalkapital verwendet werden, da sonst die Einzelwirtschaften nicht die nötigen Zinsen aufbringen können, weil sie sich nicht entsprechend vergrössern konnten. Ist eine Volkswirtschaft dennoch gezwungen, dies zu thun, so muss so bald als möglich wieder ein Ausgleich hergestellt werden, indem der Staat durch erhöhte Steuerforderungen die Einzelwirtschaften veranlasst, mehr Güter in die Kapitalform zu bringen, als sonst geschehen wäre. Indem er dann diese neugebildeten Kapitale den Staatsgläubigern zurückzahlt, welche dieselben, da ihnen die bisherigen Zinsen entgehen, produktiv anlegen müssen, vergrössern sich die Einzelwirtschaften und es wird allmählich die Steuerkraft wieder erhöht und das Gleichgewicht hergestellt.

Stets bleibt aber zu bedenken, dass nur besondere Umstände die Tilgung veranlassen sollen. An und für sich gehört sie durchaus nicht zum Wesen des Anleihesystems. Die Tilgung darf daher nie als Zweck, sondern nur als Mittel aufgefasst werden, um auf den Zustand des Kapitals einzuwirken. Ist in der Volkswirtschaft kein hervortretendes Bedürfnis nach Kapitalien vorhanden, so ist die Tilgung unberechtigt. Dennoch besteht unter allen Umständen eine Verpflichtung des Staats, fortwährend einen Teil der aufgenommenen Anleihen durch freien Rückkauf seiner Schuldverschreibungen den Darleihern zurückzuerstatten. Der Grund ist ein doppelter: einerseits die Rücksicht auf zweckmässige Verwendung aller vorhandenen Kapitalien,

andererseits die auf die Erhaltung des Staatskredits. Durch den fortwährenden Rückkauf seiner Papiere hält der Staat eine übergrosse Konkurrenz der Verkäufer dieser und damit einen Kurssturz hintan, macht er jedem möglich sein Kapital jederzeit ohne Verlust zu realisieren und erleichtert hiedurch ausserordentlich die Kapitalübertragung. Noch mehr als diese Rücksicht aber kommt für den Staat in Betracht die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung seines Kredits, der sich vor allem nach der Kurshöhe richtet.

Das Prinzip sei also stets mässige Rückzahlung durch freien Ankauf der Schuldtitel, aber keine völlige Tilgung. So das System Dietzels.

Seiner allzu optimistischen Anschauung vom Wesen und den Wirkungen des Staatskredits trat, wie oben bemerkt, Adolf Wagner schon in seiner „Ordnung des österr. Staatshaushalts" mehrfach entgegen. Noch bedingter formuliert er seine Grundsätze in späteren Werken.[1]) Vor allem fand er Dietzels Prinzip der Benutzung des Staatskredits zu absolut hingestellt.

Dem Satz, dass alle Ausgaben zu dauernden Verwendungen in den Staat durch Staatsanleihen aufgebracht werden müssen, kann man nach seiner Ansicht nicht ohne weiteres zustimmen. Statt „müssen" sollte es „dürfen" heissen, und sogar dann ist der Satz noch nicht für alle Fälle richtig. Denn es können spezielle aus den volkswirtschaftlichen Verhältnissen eines Landes genommene Gründe gegen die Deckung von Ausgaben durch Anleihen und für die erhöhte Besteuerung sprechen.

Grundlegend für die richtige Beantwortung der Frage: „Steuern oder Anleihen für ausserordentliche Ausgaben"? ist die Bestimmung des Begriffs der ordentlichen (und folglich auch der ausserordentlichen) Ausgaben. Hiebei kommt es nicht nur auf die Zeit des Eintritts des Bedürfnisses, sondern vor allem auf die Dauer der durch eine Ausgabe hervorgebrachten Wirkungen an. Dieser letztere Umstand bewirkt den wesentlichsten Unterschied zwischen ordentlichem und ausserordentlichem Bedarf.

[1]) Art. Staatsschulden in Bluntschlis St. W. B. X S. 1—58; Finanzwissenschaft 3. Aufl. Bd. I; Abhandlung X in Schönbergs H. B. d. Pol. Oekon. III, 3. Aufl. 1891.

Danach wird sich dann auch vor allem die Art der Deckung zu richten haben. Ordentlicher Finanzbedarf ist die periodische, regelmässige Zuführung umlaufenden Kapitals in den öffentlichen Haushalt, d. h. der Aufwand an Gütern, welcher innerhalb einer Produktionsperiode definitiv im staatlichen Produktionsprozess zugesetzt wird, seinem vollen Werte nach in die produzierten Güter (d. h. die Staatsleistungen) übergeht und sich eben deshalb in jeder Periode in demselben Betrage wiederholen muss.

Ausserordentlicher Finanzbedarf ist der unperiodisch, in grösserem Betrag meist nur von Zeit zu Zeit stattfindende Aufwand an Gütern, dessen Wirkungen notwendig oder regelmässig über die laufende Finanzperiode hinüberragen. Dieser zerfällt a) in solchen Aufwand, welcher die Grundlage einer dauernden Nutzung ist, insofern eine stehende Kapitalanlage eventuell ein Immaterialkapital für die Volkswirtschaft oder auch zugleich für den öffentlichen Körper darstellt. Dabei kommt wieder zweierlei in Betracht: 1. privatwirtschaftliche Kapitalanlagen des Staats; 2. produktive staatswirtschaftliche Kapitalanlage (z. B. Aufwand für neue Heeresbewaffnung, Justizreform, grosse volkswirtschaftliche Reformen etc.)

b) Solcher Aufwand, welcher vorübergehend in einzelnen Finanzperioden durch abnorme, zeitweilig der Verwirklichung der öffentlichen oder Staatszwecke entgegentretende Schwierigkeiten verursacht wird, und sich dann regelmässig als ein entsprechender definitiver Verlust an Sachgütern für die Volkswirtschaft darstellt (z. B. der Kriegsaufwand). Der durchgreifende Unterschied zwischen den beiden Kategorien unter a) und b) besteht in der produktiven Wirkung des Aufwands dort, der entgegengesetzten Wirkung hier.

Diese Scheidung hat Dietzel nicht durchgeführt, und deshalb passt seine Theorie durchaus nicht für alle angeführten Fälle. Für die Wahl der Deckungsmittel kommen nun 2 Momente in Betracht: Die Wirkung und der volkswirtschaftliche Charakter der Bedarfskategorien als Güterverwendungen in der Volkswirtschaft vermittelst öffentlicher Haushalte, sodann nach den Wirkungen der einzelnen Kategorien von Eingängen, als Güter-

heranziehungen aus der Volkswirtschaft. Bei diesen Eingängen handelt es sich um die Wahl zwischen Schulden und Steuern.

Danach formuliert dann Wagner die Grundsätze für die Wahl der Deckungsmittel nach dem Verwendungszweck folgendermassen: 1. Die ordentlichen Ausgaben einer Finanzperiode sollten in der Regel möglichst vollständig durch ordentliche Einnahmen (Steuern) derselben Periode gedeckt werden. 2. Der gesamte ausserordentliche Aufwand darf durch die Benutzung des Staatskredits gedeckt werden. Es empfiehlt sich aber schon hier eine Beschränkung dieser Benutzung auf Fälle der privat- und staatswirtschaftlichen Kapitalanlage. Der zweite Satz wird noch weiter modifiziert durch eine Untersuchung über die vergleichsweisen volkswirtschaftlichen Wirkungen der Schulden und der Steuern, beide als Güterheranziehungen aus der Volkswirtschaft betrachtet. Zu diesem Zweck werden die Anleihen unterschieden: 1. in Anleihen aus disponiblen Kapitalien der heimischen Volkswirtschaft, 2. aus Kapitalien fremder Volkswirtschaften, welche ins Inland hineingeliehen werden und 3. aus heimischen Kapitalien im Inland, welche erst durch die Anleihe einer anderen produktiven oder produktiveren Verwendung entzogen werden. Diese drei sind zu beurteilen nach ihrem verschiedenen Einfluss auf die Volkswirtschaft im allgemeinen, auf die Produktion und auf die Verteilung des Volkseinkommens, und besonders bei der 3. Art im Vergleich mit der Besteuerung. Die erste Art der Anleihen entzieht der Produktion kein Kapital, vermindert sie also nicht unmittelbar. Aber nur in kapitalreichen Ländern unter bestimmten Verhältnissen finden sich solche disponible Kapitalien, in kapitalarmen meist gar nicht. Man kann also zwar die Benutzung dieser Anleihen statt der Besteuerung prinzipiell rechtfertigen, praktisch aber ist diese Anleihe von keiner grossen Bedeutung.

Dennoch beschäftigt sich Dietzel vornehmlich mit ihr. Die zweite Art Anleihen aus auswärtigen Kapitalien ist hingegen im wesentlichen überwiegend günstig zu beurteilen und ist praktisch viel wichtiger. Der Grund liegt in den vorteilhaften Wirkungen auf das

Nationalkapital in dem entleihenden Land. Die mehrfach geltend gemachten Nachteile der Zinsenzalung und der Kapitalrückzalung an das Ausland sind an sich nicht so schlimm, da dennoch der Vorteil des auswärtigen Kredits bestehen bleibt. Auch gewisse politische Bedenken wegen der grösseren Abhängigkeit vom Ausland und allenfallsige wirtschaftliche Nachteile für das Geld-, Kredit- und Bankwesen können nicht entscheidend sein zu Ungunsten des fremdem Kredits, da sich durch richtige heimische Politik hier vielfach ein genügendes Gegengewicht herstellen lässt.

Die dritte Art von Anleihen, die aus bereits angelegten heimischen Kapitalien, ist bedenklicher. Vor allem wirken Anleihen und Steuern im Prinzip gleichmässig; die Anleihe wälzt nicht die Opfer der Ausgabe auf künftige Geschlechter, wie schon Dietzel darlegte. In beiden Fällen bringt die Gegenwart das Gesammtopfer. Für gewöhnlich wird nun hier die Steuer den Vorzug vor der das bereits produktiv und rentabel angelegte Kapital heranziehenden Anleihe verdienen.

Durch die Besteuerung wird die Last gleichmässiger auf alle Schultern verteilt als durch die Anleihe, bei der zwar die reicheren keine Schmälerung ihres Einkommens erleiden, da sie statt der bisherigen anderweitigen Einkünfte den Zins für das Darlehen an den Staat beziehen, wohl aber sehr leicht die unteren Klassen welche durch die Verminderung des umlaufenden Kapitals aus welchem — zwar nicht endgiltig aber zunächst — die arbeitenden Klassen wenigstens in den meisten Fällen ihre Löhne bezahlt erhalten, einen Lohndruck erleiden. Die missliche Folge ist dann schliesslich eine ungleichmässigere Verteilung des Nationaleinkommens, mehr zu Ungunsten der unteren, mehr zu Gunsten der oberen Klassen.

Nach dieser Erörterung gelangt Wagner nun zu folgendem Satz für die wirkliche Benutzung des Staatskredits: auch wenn der Verwendungszweck die Anleihe rechtfertigt, sollte dieselbe in der Regel auf die beiden Fälle aus disponiblen heimischen und aus auswärtigen Kapitalien beschränkt werden, zumal bei dem eigentlichen ausserordentlichen Aufwand

für Kriegskosten etc. Demgemäss muss dann die Besteuerung eingerichtet und ausgedehnt werden, welche ausreichen sollte für die Deckung der ord. Ausgaben (wozu auch die Schuldzinsen und ev. die Tilgungssummen gehören) und auch möglichst zur Deckung ausserordentlichen Kriegsaufwands, wo durch Anleihen nur der Ertrag ordentlicher Einnahmequellen und von Extrasteuern während nicht zu langer Perioden anticipiert werden dürfte. Die Voraussetzung dafür ist eine rechtzeitige Organisation eines Systems von Kriegssteuern und die Bereithaltung eines Staatsschatzes, sowie ein tüchtiges auch genügend leistungsfähiges Steuersystem in normalen Zeiten.

Ebenso wie Dietzel und Wagner stellt Albert Schaeffle eine lange Reihe von Postulaten auf ohne Rücksicht auf die Gestaltung der Praxis und ohne Untersuchung derselben, wenn er auch stellenweise von der Bedeutung politischer Momente spricht. Wagner selbst meint, der Unterschied sei teilweise mehr formell als sachlich. Schaeffle's wichtigste Sätze sind folgende:

Unter ordentlichem Staatsbedarf ist zu verstehen der Inbegriff der Geldbedarfe für den in jeder Finanzperiode (jährlich) im selben Umfang regelmässig wiederkehrenden Teil der öffentlichrechtlich und etatsmässig einheitlichen Glieder der Staatsthätigkeit (Dienstzweige, Dienstesabteilungen). Unter ausserordentlichen Bedarf dagegen ist zu verstehen der Inbegriff der dienstlichen Geldbedarfe teils für die den regelmässigen Dienstesumfang erheblich (nur nicht in alljährlicher Wiederkehr) übersteigenden Leistungen der alljährlich wiederkehrenden Dienstzweige, teils und namentlich für alle Leistungen, welche weder generell noch speziell regelmässig wiederkehren, sei es, dass sie nur einmal vorkommen, sei es, dass sie nur in unregelmässiger Periodizität wiederkehren. Was die unregelmässige Periodizität anlangt, so können Bedarfe, für welche mehrere Jahre nach einander Deckungsraten wiederkehren, als ausserordentliche Bedarfe angesehen werden. Dieselben nähern sich jedoch, eine je grössere Zahl von Jahren sie wiederkehren und je weniger das Ende ihrer Wiederkehr sich

voraus absehen lässt, dem Wesen des ordentlichen Bedarfs.

Die Unregelmässigkeit der Wiederkehr überhaupt oder der Wiederkehr im Umfange des Dienstes ist demnach bezüglich der Unterscheidung der ordentlichen und ausserordentlichen Bedarfe das Wesentlichste.

Die vulgäre Anschauung ist falsch, als sei der ausserordentliche Staatsbedarf eine abnorme Erscheinung. Er ist der notwendige Ausfluss der kurzfristigen Periodizität der Staatshaushaltsperiode, gegenüber unregelmässiger Periodizität der das Staats- und Gesellschaftsleben bedingenden socialen und natürlichen Faktoren. Der ausserordentliche Bedarf wird sogar ein Element der Ordnung des Staatshaushalts mit Rücksicht auf die Schwankungen in den Einnahmen. Dies geschieht, indem die aufschiebbaren ausserordentlichen Bedarfe bei starken Einnahmeausfällen verschoben und nur bei Ueberschüssen vorsorgend oder nachholend eingestellt werden. Der aufschiebbare (bewegliche) ausserordentliche Bedarf wird eine Funktion der wirtschaftlichen Regelung des Gleichgewichts im Staatshaushalt für eine Reihe ungleicher Jahre, wie regulierbare (bewegliche) ausserordentliche Deckungen namentlich die Kreditdeckungen und der ausserordentliche Zuschlag zu beweglichen Steuern wesentlich die Funktion der Ausgleichung von Schwankungen in den ordentlichen Jahreseinnahmen vollziehen helfen.

Entsprechend den dargestellten Grundsätzen ist der Unterschied der ordentlichen und der ausserordentlichen Deckungsmittel zu fassen. Als ordentliche Deckungsmittel erscheinen uns jene im Staatsvermögen schon angehäuft gewesenen oder aus dem laufenden Finanz- und Verwaltungsdienst dem Staate einkommenden Güter (Geld-) Bestände, welche Periode um Periode aus ständigen Vermögensstämmen und Einnahmequellen für die Bestreitung des Staatsbedarfs verfügbar werden. Unter ausserordentlichen Bedeckungen sind zu verstehen jene zur Deckung des Staatsbedarfs verfügbar werdenden Geldsummen, welche aus nicht regelmässig wiederkehrenden Vermögensausscheidungen und aus nicht fortlaufend benutzten Einnahmequellen bezw. aus den fortlaufenden Einnahme-

quellen durch eine nicht regelmässig wiederkehrende Höhe der Regulierung erzielt werden.

Der oberste Grundsatz für die Deckung des Staatsbedarfs kann weder ein beschränkt finanzwirtschaftlicher, noch auch ein bloss volkswirtschaftlicher sein, sondern er muss die gleichgewichtig mitbestimmenden rein staatlichen (politischen) Deckungsmotive mit enthalten.

Er wird demnach lauten: Deckung des einmal gegebenen und durch anderweitige Bedarfskürzungen nicht zu schmälernden Bedarfs auf die dem unteilbaren Gesamtleben der Nation unter geschichtlich gegebenen Umständen förderlichste oder doch mindest nachteilige Weise, also ganz oder teilweise aus ordentlichen Einnahmen, wenn so —, ganz oder teilweise aus ausserordentlichen Deckungsmitteln, wenn durch sie der Nation für Gegenwart und Zukunft besser gedient wird. Für die praktische Finanzpolitik sind politische Gesichtspunkte — welche, sagt Schaeffle nicht — meist mindestens ebenso bedeutsam als „rein volkswirtschaftliche", nicht nur in Kriegs-, auch in Friedenszeiten. Es ist aber auch gar nicht leicht, im gegebenen Einzelfall darüber klar zu werden, ob „rein volkswirtschaftlich" betrachtet, Steuern oder Anleihen vorzuziehen sind. Bei einer nicht allzu hohen ausserordentlichen Steuerdeckung mit mässig erhöhten Steuerquoten auf leistungsfähigen Volksschichten ist Steuerdeckung einfacher und nicht drückender als Anleihedeckung. Da diese starken Steuerkräfte mindestens im Umfange der Steuer Kredit geniessen, so können sie äussersten Falles an Stelle des Staates eine mittelbare Kreditdeckung des Staatsbedarfs durchführen. Für Anleihen spricht zwar, dass sie disponiblen, brach liegenden Gütervorräten entnommen werden, welche freiwillig hergegeben werden und für die Wirtschaft der Darleiher entbehrlich sind. Aber auch bei der Mehrzahl der Steuerzahler gibt es disponible Einkommens- und Vermögensteilchen, welche auch schon bei mässig erhöhtem Steuerfuss grosse Steuermehrerträge ergeben würden. Die Produktion wird nicht unbedingt durch Kreditdeckung mehr als durch Steuerdeckung geschont und gefördert. Im Gegenteil kann sie durch Entziehung vieler Produk-

tionskapitalien aus dem Verkehr durch die Anleihe gehemmt werden. Erhöhung der Steuern in günstiger Zeit, nicht für zu grosse Beträge, nicht sprungweise, wird der Produktion nicht nachteilig sein. Noch viel weniger bedenklich ist die Steuerdeckung auch der ausserordentlichen Bedarfe, wenn sie durch Entwicklung der ordentlichen Steuererträge ohne ausserordentliche Steuererhöhung möglich ist. Auch für die Funktion der Verteilung der Güter ins Vermögen und Einkommen der Bürger hat weder Steuer noch Kreditdeckung einen absoluten Vorzug. Es kommt auch hier auf die Umstände des einzelnen Falles an. Endlich ist auch die allgemeine Wirtschaftlichkeit in den Verausgabungen des Staates nicht entscheidend, denn wenn auch Steuerdeckung, namentlich aus direkten Steuern grössere Sparsamkeit in den Ausgaben erzeugt, so erschwert sie auch andererseits die Aufbringung der Mittel für die notwendigsten Investierungen, und dieser Nachteil kann jenen Vorteil reichlich aufwiegen.

Das oben genannte oberste Prinzip lässt sich nur durch Bilanzierung der aufeinanderfolgenden Jahreshaushalte unter einander und durch Beweglichkeit der einen Bedarfe und Deckungen im Ausmass der Unbeweglichkeit der übrigen Bedarfe und Deckungen realisieren. Das „dauernde Gleichgewicht" vollzieht sich durch eine Reihe möglichst wenig labiler Jahres-Gleichgewichte. Für das Deckungswesen erwachsen demnach zwei Aufgaben: die nachhaltiger, voller Deckung des Gesamtbedarfes der ineinander überlaufenden Haushaltsführungen längerer Perioden und die bei den Jahresbilanzierungen zu lösenden Probleme. Für die erste Aufgabe ist der Hauptgrundsatz: Deckung des ganzen ordentlichen und ausserordentlichen Bedarfs in möglichst kurzer Zeit lediglich aus der Gesamtheit aller Eigendeckungen der ganzen Periode an ordentlichen Verwaltungs- und Finanzeinkünften.

Aus dieser Kardinalforderung ergeben sich als Konsequenzen:

1. Die Forderung, dass in der politisch und volkswirtschaftlich förderlichsten Weise das System der Einkommenseigendeckungen („Steuersystem") quantitativ auf

eine Höhe der Ergiebigkeit gebracht werde, welche genügt, um in mittelgünstigen und in günstigen Finanzjahren die ordentlichen Eigendeckungen aus Einkünften reichlich ausreichen zu lassen:

Für den durchschnittlichen Betrag des ordentlichen Bedarfs,

für die kleineren und mittleren ausserordentlichen Bedarfe,

für die mehr oder weniger kräftige Tilgung der gesamten, in der letzten Generation entstandenen und nicht schon beseitigten unvermeidlichen Hilfsdeckungen belastender Art (Finanzschulden), endlich

für den Wiederersatz der Zubussen (Eigenstammdeckungen) und für Nachholung der aufgeschobenen ausserordentlichen Bedarfe.

2. Die Forderung, dass in qualitativer Hinsicht innerhalb des Systems der Deckungen und Bedarfe bewegliche Deckungen und bewegliche Bedarfe in dem Maasse zur Entwicklung gebracht werden, dass auch binnen kürzerer Zeit die Schwankungen der unbeweglichen Bedarfe durch die Erhöhung, bezw. Minderung der beweglichen ausserordentlichen Deckungsmittel und dass umgekehrt binnen kürzerer Zeit die Schwankungen der unbeweglichen Deckungen durch die Erhöhung bezw. Ermässigung der beweglichen ausserordentlichen Bedarfe möglichst rasch bilanziert werden können.

3. Die Forderung, dass die ausserordentlichen Eigendeckungen aus dem Stammvermögen (Zubussen), wie die belastenden aus dem Defizit schlechter Jahre und aus ausserordentlichen Eigen- und Hilfsbedarfen (Retablissements — Meliorationen — neuen Anlagen) entsprungenen Hilfs-Deckungen nur den vorübergehenden Durchgang zu voller ordentlicher ratenweiser Einkommenseigendeckung der günstigen Jahre bilden, d. h. dass zwar nur ausserordentlich aber kräftig getilgt und amortisiert werde.

4. Dass aus dem ganzen Deckungssystem die störenden ausserordentlichen Bedarfe und ausserordentlichen Deckungen und alle Ursachen der Unbeweglichkeit der Deckungen und der Bedarfe möglichst eliminiert werden.

Hiezu kommt die zweite Aufgabe, die entsprechende Jahresbilanzierung. Dabei ist namentlich darauf hinzuwirken:

1. Dass alle belastenden, namentlich die unbestimmt fälligen Hilfsdeckungen der Verwaltung ordentlicher und ausserordentlicher Art, in abgesonderte, den Finanzdienst nicht alterierende Verwaltung genommen werden.

2. Dass die nicht belastenden Verwaltungseingänge ausserordentlicher Art (Rückempfänge, Subsidien, Beiträge, Stiftungskapitale, Kriegsentschädigungen) verwendet werden:

für ausserordentliche Hilfs- und Eigenbedarfe in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit, also namentlich für ausserordentliche Unterstützungen und Subventionen,

für ausserordentliche Investierungen,

für ausserordentliche Schuldtilgungen und Ersätze der Zubussen,

für die unerlässlichen Präventivdeckungen und Schatzlegungen.

3. Dass der im Augenblick des Bedarfsfalles weder durch belastende freie Hilfsdeckungen (Kredite), noch durch Stamm- und Einkommenseigendeckungen bedeckbare grösste und stärkste aller ausserordentlichen Bedarfe, der Kriegsbedarf gedeckt werde:

für den genau vorausberechenbaren und jedenfalls zu vollziehenden Teil dieses ausserordentlichen Bedarfs durch Schatzhaltung,

für den nicht vorausbestimmbaren Teil und erst bei Unzulänglichkeit der weniger bedenklichen anderen Eigen- und Hilfsdeckungen durch die bewegliche ausserordentliche Deckung, die Zwangshilfsdeckung der Papiergeldemission, jedoch unter der doppelten Einschränkung: der Emission erst im Kriegsfall nach Erschöpfung des Kriegsschatzes, und der verfassungsmässig alsbaldigen Konvertierung der Papiergeldschuld in fundierte Schuld durch Metallanlehen, sobald die freie Hilfsdeckung durch Kredit wieder möglich geworden ist.

4. Dass die beweglichen ausserordentlichen Bedarfe (Tilgungen etc.) im Mass des Ausfalls an dem — bezw. des Ueberschusses aus dem unbeweglicheren Teil der ordentlichen Verwaltungs- und Finanzeinkünfte und der

ausserordentlichen Verwaltungseinkünfte ermässigt, bezw. ausgedehnt.

Dass umgekehrt die beweglichen ausserordentlichen Deckungen im Ausmass der Summe der Mehr- (bezw. Minder-) Bedarfe des unbeweglichen Teils der ordentlichen Verwaltungs- und Finanzausgaben, sowie der ausserordentlichen Verwaltungsausgaben erhöht, bezw. erniedrigt werden.

5. Dass nur nachhaltige Mehrbedarfe für ordentliche und ausserordentliche Ausgaben durch Steuererhöhung Bedeckung finden, und dass nur nachhaltige Bedarfsminderungen durch Steuerermässigungen bilanziert werden, immer nach dem Prinzip, dass die jeweils normale Höhe und Beweglichkeit der ordentlichen und der ausserordentlichen Deckungsmittel erhalten, bezw. wiedergewonnen werde.

6. Dass sämtliche ausserordentliche Deckungsmittel für die spezifischen Deckungsfunktionen, für welche sie sich besonders eignen, wirklich verwendet werden und dass namentlich die beweglichen ausserordentlichen Deckungsmittel nur für ihre eigenste Bestimmung verwendet, also nur im Maass als die Bestimmung eintritt und nicht früher als dieser Fall gegeben ist, ausgeschöpft werden.

Sehr bedeutend kann auch zur Vereinfachung und Regelmässigkeit des Deckungswesens die Finanztechnik beitragen durch die formelle Behandlung der ordentlichen und namentlich der kleineren ausserordentlichen Bedarfe und Deckungen. Eines der wichtigsten Mittel hiezu ist die künstliche Schaffung höchst beweglicher ausserordentlicher Bedarfe und eben solcher ausserordentlicher Deckungsmittel. Ausser Papiergeld-, Kredit-Deckungen und Schatzhaltungen kommen in Betracht gewisse ausserordentliche Steuereinhebungen, nämlich ein- oder mehrjährige Zuschläge zu allgemeinen Einkommens- und Vermögenssteuern in den höheren Lagen der betreffenden Steuerkraft, zu den indirekten und direkten Steuern auf entbehrliche Verbrauchs- und Gebrauchs-Gegenstände (Zucker, Spirituosen, Kolonialwaren), zu den auf den Grossverkehr und die Grossvermögensübergänge gelegten steuerhaften „Gebühren". Die Beweglichkeit dieser Zu-

schläge setzt immer voraus, dass alle übrigen Steuern und Gebühren zu einer solchen Höhe der Entwicklung gebracht sind, dass sie in mittleren Jahren allen ordentlichen und den weniger starken ausserordentlichen Bedarfen mehr als gewachsen sind. Nur wenn jene Steuern, für welche Zuschläge vorgesehen sind, in gewöhnlichen Zeiten nicht hoch sind, lassen sie sich mit Erfolg dazu verwenden, die ausserordentliche Kreditdeckung für viele ausserordentliche Bedarfe und für mässige Defizite ganz zu vermeiden, unvermeidliche Schulden und Zubussen zu tilgen. Ein Mittel zur Gewinnung beweglicher ausserordentlicher Mittel für Deckung unbeweglicher ausserordentlicher Bedarfe, sowie für Tilgung der Schulden, ist auch die Zerlegung gewisser Einnahmen in einen ordentlichen Minimalbetrag (Normalertrag) und einen schwankenden ausserordentlichen Mehreingang, welcher gesetzlich bestimmten ausserordentlichen Bedarfen für ausserordentliche Investierungen und Tilgungen zugewiesen wird. Dieser Kunstgriff ist nur die besondere Anwendung eines allgemeineren Grundsatzes ausserordentliche Deckungsmittel zu schaffen. Nach diesem Grundsatz ist das System ordentlicher Eigeneinkünfte so zu entwickeln, dass es neben dem ordentlichen Bedarf wenigstens für mässigere und verschiebliche ausserordentliche Bedarfe, sowie für kleinere Ausfälle in den ordentlichen Einnahmen, Deckungen und Reserven in mittleren und guten Jahren ergibt. Es ist das System der Ueberschüsse oder Aktivreste, welches aber, wie weiter unten zu zeigen ist, vorsichtig umgrenzt werden muss. Auch die Einfügung ausserordentlicher beweglicher Bedarfe ist sehr wichtig, insbesondere fungiert in dieser Beziehung die kräftige, ausserordentliche Tilgung in tilgungsfähigen Perioden.

Sehr günstig ist auch die reichliche Vollziehung ausserordentlicher Verwaltungsbedarfe für Investierungen, welche eine naturale Vorausdeckung im grossen Massstab umschliessen, in günstigen Perioden. Es kann zur Bilanzierung unter Umständen auch die Unterlassung und Einschränkung, bezw. Vermehrung ausserordentlicher Hilfsbedarfe verwendet werden, indem der Staat mit Unterstützungen, Subventionen, Beiträgen etc. in mageren Jahren weniger freigebig ist als in günstigen.

Es bleiben jedoch auch bei Beweglichmachung ausserordentlicher Bedarfe und Deckungen immer noch, besonders die grössten ordentlichen Bedarfe und Deckungsquellen so schwankend, dass eine Regulierung allein durch genannte Mittel bei weitem nicht ausreicht. Sogar Defizits der ordentlichen Dienste, bezw. grosse Krisen im ordentlichen Einnahmen- und Ausgaben-Dienste, machen oft die obengenannten Deckungen illusorisch. Ausserordentliche Stamm- und Hilfsdeckungen werden daher nie ganz aufhören, eine Deckungsnotwendigkeit zu sein.

Der Erfolg aller übrigen Massnahmen im Interesse einer möglichst stetigen Bilanzierung wird aber bedeutend beeinflusst von der richtigen Verwendung der einzelnen Arten ausserordentlicher Deckungsmittel im Gesamtsystem der Deckung. Betrachten wir vor allem die Präventivdeckungen, so sind die „Aktivreste" an sich keine abnorme Erscheinung. Sie sind für dringende und für verschobene ausserordentliche Bedarfe, sowohl für ausserordentliche Schuldtilgungen, als für ausserordentliche Investierungen, auch für allmähliche Schatzansammlungen und Fondsbildungen zu verwenden.

Verfrühte Steuerermässigung mit bald nachfolgender Wiedererhöhung der Steuern ist volkswirtschaftlich und politisch eine verfehlte Massregel. Doch soll auch nicht in mittleren oder gar in schlechten Zeiten starke Ueberschusswirtschaft getrieben werden. Die übrigen Präventivdeckungen haben nicht immer gleiche Wirkungen.

Der Zugriff auf Schatzgelder ist durch deren Bestimmung gegeben. Trotz gegnerischer Einwendungen ist die Bereithaltung eines Kriegsschatzes zu empfehlen, wie auch W a g n e r begründet. Die Rückempfänge haben keine bestimmte Verwendung; in kleineren Beträgen werden sie zweckmässig für verschobene ausserordentliche Bedarfe, in grösseren für ausserordentliche Schuldtilgungen und Investierungen verwendet. — Ebenso sind einziehbare Kassendotationen zu behandeln. — Die finanzielle Staatsgüterveräusserung ist hingegen nur als äusserste Massregel zulässig, wenn der Kredit versagt und nur für noch grössere Uebel, wie ungeregeltes Papiergeld oder Zwangsanlehen die Wahl freisteht.

Dieselben Ergebnisse zeigen sich, wenn wir uns zu

den ausserhalb des eigenen Vermögens des Staates erhobenen ausserordentlichen Deckungen, den freiwilligen und zwangsweisen wenden.

Ausserordentliche Steuerzuschläge zu den beweglichen Steuern sind in der oben erörterten Weise gerechtfertigt, dagegen sind ausserordentliche Zuschläge zu den unbeweglichen Steuern auf kleine Einkommen und Vermögen, sowie auf notwendige Verzehrungsgegenstände eben in den kritischen Zeiten, da sie in Frage kommen, politisch und volkswirtschaftlich sehr gefährlich. Eine Massregel äusserster Not, aber bei vorsorglicher Gebrauchsbeschränkung nicht notwendig eine Schädigung, ist die Emission uneinlösbaren Papiergelds. Völlig gefahrlos wird dieses Deckungsmittel aber nie sein, und wenn irgend möglich, ist es deshalb zu vermeiden.

All den ausserordentlichen zwangsweisen Deckungen sind die freiwilligen weit vorzuziehen, hierunter natürlich vor allem der Kredit. Hier ist aber durchaus vor leichtfertiger Verwendung dieses Mittels zu warnen. Jeder ausserordentliche wie ordentliche Bedarf, für welchen ohne Gefahr Steuerdeckung volkswirtschaftlich unbedenklich durchsetzbar ist, soll durch Steuerdeckung bestritten werden. Andernfalls wird die ganze materielle Leistungsfähigkeit des Staats, seine finanzielle Kriegsbereitschaft wie seine friedliche Schaffenskraft schwer und steigend gefährdet. Das Normale ist, dass die Gegenwart keine für den Staat lösbare Aufgabe den Enkeln zuschiebe. Dies bedeutet ordentliche Steuerdeckung als Norm. Der Kreditgebrauch ist zwar zulässig, aber er muss immer als die Ausnahmemassregel angesehen werden. Er ist thunlichst zu beschränken, und zwar, was den langfristigen Kredit betrifft, auf Deckung grosser, dabei plötzlicher und vorübergehender ausserordentlicher Bedarfe und grosser Defizits, und was den kurzfristigen Kredit anlangt, auf das Ausmass der Ausgleichung vorübergehender Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben. Ein absoluter Vorzug der Kreditdeckung oder eine absolute Verwerflichkeit derselben ist gerade volkswirtschaftlich und politisch nicht zu begründen.

Dem entgegen ist ein absolutes Postulat die kräftige, jedoch nur ausserordentliche Tilgung

der Schulden, und der Wiederersatz der Zubussen. Und zwar soll sie geschehen in ausserordentlichen Tilgungen und ausserordentlichen Verwaltungs- und Finanzeingängen, da ausserordentliche Hilfsdeckungen wirksam nur durch ausserordentliche Eigendeckungen bilanziert werden können. Alle ausserordentlichen Deckungen (mit Ausnahme der ausserordentlichen Verwaltungs- und der nicht belastenden Hilfsdeckungen [Schenkungen]) stehen zur ordentlichen Eigendeckung im Verhältnis der Auflösung politisch und volkswirtschaftlich unerschwinglicher laufender Deckungen in Raten von Nach- und Vordeckungen aus ordentlichen Eigeneinkünften.

Endlich ist zu sagen, dass die verschiedenen ausserordentlichen Deckungsmittel selbst untereinander in bestimmten Vertretungsverhältnissen stehen.

Die ausserordentlichen Stammdeckungen (Zubussen) sind nur am Platz, wenn der Kredit versagt. Die Schatzlegung soll jene stärksten ausserordentlichen Bedarfe voraus decken, welche zu einer Zeit eintreten, da der Kredit den Dienst versagt. Doch dürfen die unerlässlichen Schatzlegungen aus Anleihen aufgebracht werden, und diese sollen der allmählichen ordentlichen Eigendeckung unterworfen werden.

Eine kurze Betrachtung widmet Schaeffle endlich noch der Organisation der ausserordentlichen Tilgung. Diese ist die grundsätzlich normale Art der Schuldentilgung. Nach der hier begründeten Auffassung ist die Ausschliessung der Kündigung seitens der Gläubiger der fundierten Schuld und die Ausschliessung fortlaufender Tilgung eine unbedingte Forderung, aber nicht minder begründet ist das Postulat ausserordentlicher Tilgung, welche das Recht jederzeitiger Kündigung von seiten des Staats als Schuldner voraussetzt. Seiner ganzen Natur nach ist der Tilgungsbedarf als willkürlich bestimmbarer, beweglichster ausserordentlichster Bedarf zu behandeln. Notwendig sind, wie schon erwähnt, kräftige ausserordentliche Tilgungen in günstigen Finanzperioden.

Die Steuern müssen so organisiert sein, dass sie schon in mittleren Jahren einige, in günstigen reichliche Tilgungsmittel liefern, auch wenn eine Tilgung aus anderen

ausserordentlichen Deckungen nicht stattfindet. Die Freiwilligkeit der Tilgung darf allerdings nicht auf völlige Unterlassung derselben hinauslaufen, sonst ist regelmässige Tilgung immer noch besser. Sehr gut wäre eine staatsrechtliche Verpflichtung zu kräftiger ausserordentlicher Tilgung, weil es dann einem Staatsmann viel leichter wäre, Steuererhöhungen oder Aufrechterhaltung erhöhter Steuern durchzusetzen als bei reiner Freiwilligkeit der Tilgung. Derartiges könnte durch verfassungsrechtliche Bestimmungen festgelegt werden.

Die rechtzeitige Organisation der ausserordentlichen Tilgung ist ein durchführbares Bedürfnis des deutschen Reichs und der deutschen Bundesstaaten, ohne die Hintergedanken weiterer Mediatisierung kann sie verwirklicht werden.

Dies ist die Lehre Schaeffles, welche auch der vorsichtige Roscher eine „sehr gediegene" nennt. Im übrigen meint Roscher selbst (F. W. 4. A. S. 591), Anleihen seien bei unzweifelhaft produktiver Anlage des geborgten Kapitals (selbst privatwirtschaftlich produktiver) viel mehr zu empfehlen als erhöhte Steuern, zumal wenn sie niedrig verzinste ausländische oder müssig liegende inländische Kapitalien benutzten. „Das gilt auch für die von Wagner sogenannte staatswirtschaftliche Anlage: wo z. B. zweckmässige Festungen, Schulen, Museen gebaut, schädlich gewordene Rechtsverhältnisse durch Staatszuschuss abgelöst werden; nur dass hier die Produktivität minder zweifellos zu sein pflegt. Verwendet man die Anleihen zur Kostendeckung eines unvermeidlichen Krieges, so mag sie als notwendiges (kleineres?) Uebel gelten. Doch sollte dann immer zugleich durch eine mässige Erhöhung der Steuern für die Verzinsung und Tilgung gesorgt werden. Dagegen sind Anleihen zur Deckung eines Defizits gegenüber den ordentlichen Staatsausgaben, wohl gar eines chronischen Defizits unbedingt verwerflich: ein Palliativ, das von allen wirklichen Heilmitteln abhält und die Krankheit selbst noch verschlimmert." Und mit hübscher Wendung bemerkt der Verfasser, im ganzen habe das System der Anleihen die Licht-, aber namentlich auch die Schattenseiten derjenigen Richtung, welche man „Schnelllebigkeit" nenne.

Trotz grosser Seitenzahl eigentlich nicht viel eingehender als der vorgenannte behandelt L. v. Stein in seiner Finanzwissenschaft (V. Aufl. I u. II, 3) die uns interessierenden Fragen. Es ist nicht möglich, von ihm in der Weise wie von Wagner und Schaeffle ein ausgearbeitetes System zu geben, wie er denn auch selbst, wohl mit Bezug auf die Genannten sagt: „Wir haben grundsätzlich eine endlose Kasuistik vermeiden wollen, die praktisch kein Resultat ergeben kann". (F. W. I S. 261). Der regelmässige Ursprung für alle feste Staatsschuld ist nach Stein's Auffassung die Konsolidierung einerseits der Finanzkreditschulden, andererseits des Papiergeldes, eine Auffassung, welche allerdings für unsere deutschen Verhältnisse wenig zutrifft. Weiter meint er (F. W. II, 3 S. 230): „Es gibt eine direkt produktive Staatsschuld, die gewöhnlich durch die Investitionsschuld gebildet wird, und deren Verwendung den Finanzen eine Einnahme schafft, und eine indirekt produktive, deren Produktivität in der Erhöhung der Steuerkraft des Volks besteht". Hier bleibt eine für unsere Verhältnisse sehr wichtige Schuldart ausser Betracht, nämlich die in obigem Sinne unproduktive Anlage z. B. für Kriegsschiffe, Heeresvermehrungen etc. „Jede Staatsschuld muss durch die Verwaltung des Staats die Bedingungen ihrer Verzinsung und Amortisierung sich in demjenigen schaffen, was sie selbst für die Bedingungen der geistigen und wirtschaftlichen Entwicklung leistet. Geschieht das nicht, so wird eine jede Staatsschuld zu einer Konsumtion des Staatskapitals, statt zu einem Element der Produktion für die einzelnen Kapitalien, und das ist der Prozess, den wir die Verarmung des Staats und durch sie die des Volks nennen". Die Aufnahme einer Anleihe wird notwendig zur Deckung eines Defizits, und dies kann entstehen in dreierlei Art: als finanzielles (Ausfall der wirklichen Einnahmen gegenüber ihrer berechneten Ziffer), administratives (Steigerung der Ausgaben gegenüber ihrer veranschlagten Ziffer), staatswirtschaftliches (Ausfall der Gesamtsumme der Einnahmen gegenüber der Gesamtsumme der Ausgaben). Deckungsarten hiefür gibt es zwei: Die finanzielle und die staatswirtschaftliche Deckung. Die Auf-

gabe jener ist, eine Einnahme für die Finanzen zu erzielen, welche für ein bestimmtes Finanzjahr das Gleichgewicht herstellt, und somit die finanzielle Bilanz ergiebt. Der Uebergang von dieser Finanzdeckung zur staatswirtschaftlichen entsteht da, wo das Defizit der einen Finanzperiode wiederum ein Defizit in der ihr folgenden erzeugt. Das staatswirtschaftliche Gleichgewicht kann überhaupt nur gedacht werden als Vermehrung der Einnahmen des Staats, und es hat mit diesem einen Mittel stets zwei Aufgaben zu erfüllen: zunächst soll es das bilanzmässige Defizit, das mit seiner Summe eine Reihe von Jahren umfasst, mit einer Summe decken, dann aber diese Deckung auch für das regelmässige Steigen des Ausgabebudgets in Anschlag bringen. Das erste geschieht durch die Kontrahierung einer festen Schuld, das zweite durch neue Einnahmegesetze, unter denen die Steuergesetze natürlich die Hauptrolle spielen. Das massgebende Prinzip für diese Schuld ist, dass sie so hoch sein soll als der Wert der Leistung, deren Betrag als Defizit in der Bilanz erscheint und ihre Rückzahlung soll sich nach der Dauer richten, innerhalb deren ihre Verwendung berechenbaren Nutzen für die Zukunft bringt. Die Deckung eines bestimmten staatswirtschaftlichen, also über eine Reihe von Finanzperioden sich erstreckenden Defizits kann nicht bloss, sondern soll durch Kontrahierung einer Staatsschuld geschehen.

Nun ist es aber klar, dass eben diese Verzinsung und Amortisation einer solchen festen Schuld selbst wieder als Ausgabeposten des Budgets erscheint. Es folgt, dass diese Ausgabe ihrerseits wieder ihre eigene Deckung fordert, welche im Einnahmebudget nicht erscheinen kann, weil dasselbe sich mit den bisherigen Einnahmen ins Gleichgewicht setzt. Damit ergibt sich, dass die Herstellung jedes staatswirtschaftlichen Gleichgewichts durch Staatsschulden eine Vermehrung des Einnahmebudgets mindestens um denjenigen Betrag fordert, welcher gleich ist dem jährlichen Zins- und Amortisationsbetrage. Tritt diese Vermehrung durch die natürliche Entwicklung der Staatseinnahmen ein, so bedarf es dafür keiner neuen Massregel; ist das nicht

der Fall, oder muss das wenigstens bezweifelt werden, so muss die Kontrahierung einer festen Schuld jedesmal neue Einnahmsgesetze zur Folge haben. Alsdann besteht die wahre staatswirtschaftliche Deckung des durch Aufnahme einer Schuld hergestellten Gleichgewichts in der richtigen Bemessung und Anordnung der durch solche neue Einnahmsgesetze erzielten Mehreinnahme, so dass nicht mehr, wie die finanzielle Deckung es fordert, in der Schuld, sondern im staatswirtschaftlichen Sinne in den durch sie hervorgerufenen neuen Einnahmsgesetzen die Deckung des Defizits gegeben wird.

Bezüglich der Tilgungsfrage meint Stein, dass, da das Schuldenwesen der Staaten Europas die ziffermässig ausgedrückten Kosten der europäischen Staatenbildung sei, und diese noch nicht bei ihrem Abschluss angelangt sei, keine grosse Hoffnung für den Kampf des Tilgungswesens mit den Staatsschulden bestehe. Dennoch aber kann die Wissenschaft mit einer solchen Beiseiteschiebung dieser wichtigen Frage sich nicht begnügen. „Diese Machtlosigkeit der freien und zuletzt auch der gesetzlichen Tilgung muss gegenüber der steigenden Schuld der Staaten deshalb dahin führen, die ganze Tilgung aus einer planmässigen Rückzahlung des Kapitals, das in den einzelnen Schuldtiteln enthalten, in die Verzinsung selber hineinzulegen, und den Zinsfuss so hoch zu stellen, dass er gegenüber dem reinen Kapitalzins die Amortisationsquote des Kapitals enthalte, und dass somit die Schuld selber aufhöre, wenn sie vermöge dieser Amortisierungsquote rechnungsmässig als getilgt erscheint. Wir nennen dies das Heimfallsrecht der Staatsschulden und formulieren es dahin, dass keine Anleihe ohne einen festen Termin ihres Heimfalls an den Staat eingegangen werden sollte und daher künftig für alle Staatsschulden der absolute Grundsatz durchgeführt werde, dass es keiner besonderen gesetzlichen Tilgung mehr bedarf, sondern dass der Zinsfuss selbst die Schuld tilge . . .“

„Die Dauer der Amortisation wird man auf etwa 50 Jahre annehmen, und den Kapitalzinsfuss dann mit einer Amortisationsquote versehen, welche bereits in 30—40 Jahren die Amortisation möglich, in 50 Jahren

aber unter allen Umständen gewiss macht. Niemals soll die Schulddauer die dritte Generation des Gläubigers erreichen". Die bisher sogenannte gesetzliche Tilgung aber würde dann nur mehr als Ausnahme von der Regel zur Erzielung eines höheren Emissionskurses, durch Versprechen der Rückzahlung des Kapitals selbst, benutzt werden. Natürlich müsste dies in einer kürzeren Frist als beim Heimfallsrecht geschehen und gesetzlich geregelt werden. Die freie Tilgung aber würde sich auf Ankauf von Schuldtiteln an der Börse im Fall ihres Sinkens beschränken, um den Kurs zu halten. Für die gegenwärtig schon bestehenden Schulden aber ist das einzige Mittel zur wirklichen Tilgung die Konversion der festen Schulden in Heimfallsschulden.

G. Cohn nimmt bei seiner kurzen Erörterung des Themas (F. W. §§ 156—169 und 503—518) einen gemässigten Standpunkt ein. Es sei nicht richtig den sog. „Konsumtivkredit" unbedingt zu verwerfen und den „Produktivkredit" (für Eisenbahnbauten u. s. w.) allein zu billigen. „Im Staatsleben gibt es so übermächtige Veranlassungen und dieselben kehren so unvermeidlich wieder, dass sie einerseits nicht zurückgewiesen werden können und andererseits gar nicht erledigt werden können, als durch Aufnahme von grossen Schulden" (S. 196). Jedoch gibt es hier eine Grenze. Es ist vor allem daran festzuhalten, dass zuletzt doch jede Staatsschuld auf die Steuern zurückgreifen muss. Daher ist der kürzeste und wirtschaftlichste Weg, sofern die auf ihm zu erschwingenden Mittel überhaupt ausreichen, der Weg der Besteuerung. Es gibt jedoch ein Mittelgebiet, auf welchem die Vorzüge der Steuerdeckung oder Anleihedeckung gegeneinander streiten können. Hier existieren verschiedene Bedenken gegen die letztere. Unter diesen ist ein Einwand der älteren Theorie inbetreff der Entziehung des Kapitels durch die Anleihe heute von keiner Bedeutung mehr bei dem grossen Aufschwung der Kapitalbildung in allen Kulturländern. Erheblicher scheint das Bedenken wegen der ungünstigeren Verteilung des Volkseinkommens durch Staatsanleihen. Jedoch dreht sich das Problem hier vor allem um eine bessere Gestaltung des Steuersystems nach den Anforderungen

der Gerechtigkeit, und solange dieses Bedürfnis nicht befriedigt ist, hilft es nichts, dass man die Schattenseiten des Staatskredits hervorhebt. Eine allmähliche Zurückdrängung der Kreditbenutzung ist vor allem durch die staatsbürgerliche Reife der Gemeinwesen und eine dementsprechende Entwicklung des Steuersystems bedingt.

Es erübrigt nun noch, auf des obengenannten Leroy-Beaulieu Theorie in dieser Frage kurz einzugehen. Bei der ungemeinen Reichhaltigkeit seines Werkes können sich die folgenden Bemerkungen natürlich nur auf das wichtigste hieher Gehörige erstrecken. Der Streit über die Vorzüglichkeit oder Schädlichkeit der Anleihen lässt sich nach des Verfassers Ansicht nicht absolut entscheiden. Die Möglichkeit, Anleihen für den Staat aufnehmen zu können, ist zweifellos etwas Gutes. Jene haben früher zurückgehaltene Kapitalien erst dem Geldumlauf dienstbar gemacht, indem sie das Vertrauen der Kapitalbesitzer in Staatspapiere weckten, und infolgedessen wurden diese Kapitalien dann auch allmählich in Eisenbahn- und anderen Aktien angelegt. Eine Staatsanleihe zu mässigen Einzelbeträgen steigert in gewissem Mass auch die Sparsamkeit in einem Land, indem die Kapitalisten, besonders die kleinen, Geld zusammenzubringen suchen, um daran teilnehmen und diese sichere Anlageart mitbenutzen zu können. Die Verwendung der Anleihen ist oft notwendig wegen des raschen Geldbedarfs, der sich durch Steuern nicht schnell genug befriedigen lässt. Dennoch soll man sich nicht allein auf Anleihen verlassen, sondern die Steuerquelle sobald als möglich mitbenutzen. Ein gutes Beispiel für diese Finanzpraxis sind die Kriege Englands, deren Kosten meist zu Teilen durch Anleihen und Steuern gedeckt wurden. So verteilten sich z. B. die Ausgaben für den napoleonischen Krieg von 1793—1815 zu 440 Millionen £ auf Anleihen und zu 391 Millionen £ auf Steuern. Die Kosten des Krimkriegs von 1854—56 wurden mit 39 Millionen Anleihen und 29 Millionen £ Steuern gedeckt. Einen grossen Gegensatz dazu bildet die Finanzgebahrung der nordamerikanischen Union während des Unabhängigkeitskrieges von 1776—85, dessen Kosten mit 94 Millionen £ Anleihen und nur 3 Millionen £ Steuern gedeckt wurden.

Es mögen hier noch einige Daten Platz finden, welche Leroy-Beaulieu in seinen „Guerres contemporaines“ anführt bezüglich der Aufbringung der Kriegsbedarfe seitens der verschiedenen beteiligten Länder. So vermehrte Grossbritannien zur Deckung seiner Ausgaben für den Krimkrieg die Steuern in ausserordentlich hohem Masse: man schraubte die Branntweinsteuer von 7 sh 10 d in England, 3 sh 8 d in Schottland, 2 sh 8 d in Irland auf 8 sh in allen Ländern hinauf; die Malzsteuer wurde um 60% erhöht, vor allem aber die Einkommensteuer. Diese wurde (nachdem sie eine Zeitlang nicht mehr bestanden hatte) 1842 auf Zeit eingeführt und gleichzeitig auf Irland ausgedehnt. Auch die Vermögen von 100—150 £ wurden beigezogen, wenn auch zu einem niedrigeren Satz von 5 statt 7 d pro £. Am Ende des Kriegs waren die Auflagen auf 1 sh 4 d resp. 10 1/2 d gestiegen. Obwohl so die Einkünfte im Jahre 1855 auf 63 Mill. £ und 1856 auf 68 Mill. £ sich erhoben hatten, musste man dennoch zu einer Anleihe greifen. — Ziemlich verschieden hiervon war die Finanzgebahrung Frankreichs während dieser Zeit. Man deckte weitaus die Mehrzahl der Ausgaben durch Anleihen, musste aber gleichwohl auch die Steuern erhöhen. So stieg die Alkoholsteuer von 34 auf 50 Fr. pro Hektoliter; der Aufschlag auf die Eisenbahnfahrkarten wurde erhöht und man schuf eine neue Transport- und eine Kriegssteuer. Nach dem Budget von 1853 verlangte der Schulddienst 374,484.506 Fr., nach dem Budget von 1856 aber 71,709.480 Fr. mehr. Die schwebende Schuld stieg von 1853—1857 von 614,980.562 Francs auf 895,281.625 Frcs. Das grösste Finanzübel, abgesehen von den plötzlichen Ausgaben, war das Hochbleiben des Heeres- und Marinebudgets auch nach dem Kriege. — Piemont nahm 1855 und 1856 zwei Anleihen auf von 50 und von 30 Mill. Frcs. „Es bewegte sich schon damals“, sagt Leroy-Beaulieu, „mit Riesenschritten auf dem gefährlichen Wege der Anleihen, welcher es in die Verlegenheiten führte, in welchen sich heute das grosse neue Italien befindet“.

Während des italienischen Krieges ist besonders interessant die Art der Bedarfsdeckung Oesterreichs. Die

Nationalbank gab einen Vorschuss von 134 Mill. fl., wofür der Staat ihr Zwangskurs ihrer Noten zugestand. Wegen der Unmöglichkeit einer Anleiheaufnahme musste man dann zu Steuererhöhungen schreiten. Ungarn, welches bis dahin von der Wein- und Fleischsteuer befreit war, wurde nun damit belastet; man steigerte die Verzehrungssteuer um 20 %, was für die verhältnismässig unentwickelte Bevölkerung schwer drückend war. Die Vermögensverkehrssteuern wurden, obgleich schon an und für sich alle Geschäfte stockten, um 15—40 %, die Grundsteuer und Zinssteuer um je $^1/_6$, die Klassensteuer (ländliche Gebäudesteuer) um die Hälfte, die Einkommen- und Erwerbssteuern um $^1/_5$ erhöht. Aber schlimmer als dies war das Papiergeld. Im Mai 1859 wurde in der Lombardei eine Zwangsanleihe von 75 Mill. in baar aufgenommen, um Geld zu schaffen. Die Zölle mussten in Metall bezahlt werden, was schwere Folgen für den auswärtigen Handel hatte, denn der Händler, welcher schon ein Agio von 30—50 % auf den Preis der im Ausland gekauften Waren zu tragen hatte, musste nun ebensoviel noch tragen, um sich das nötige Baargeld für die Bezahlung des Zolls zu verschaffen. Am 11. Juni 1859 endlich wurde die Baarauszahlung der Métalliques suspendiert. Nach dem Frieden war die Bank bei einem Kassenbestand von 79 Mill. fl. gegenüber einem Umlauf von 453 Mill. fl. mehr als je unfähig, ihre Geldzahlungen wieder aufzunehmen. Das Kriegsbudget stieg 1859 von 106 Mill. (1858) auf 292 Mill. Aber auch noch das Budget von 1860 war um 68 Mill. höher als das von 1858. Erst 1861 kam es wieder dem von 1858 ziemlich gleich, welches man als das Normalbudget für Friedenszeiten ansehen konnte.

Was Italien betrifft, so nahm man schon vor Beginn der Feindseligkeiten eine Anleihe von 50 Mill. Frcs. auf. Dann wurde am selben Tage, wie in Wien die österreichische Bank, in Turin die Nationalbank von ihren Zahlungen entbunden und ihr Zwangskurs eingeräumt gegen eine Anleihe von 30 Mill. Frcs. zu 2 %. Später wurde das Privileg auch auf die Bank von Genua ausgedehnt gegen einen Vorschuss von 5 Mill. Frcs. Endlich erhöhte man auch noch die Steuern durchgehends

um 10%. Trotz dieser Massregeln aber und einer weiteren Anleihe von 100 Mill., die während des Krieges aufgenommen wurden, stellte sich 1859 ein Defizit von ca. 104 Mill. Frcs. heraus.

Frankreich endlich nahm eine Anleihe von 500 Mill. Frcs. auf, während die Kriegskosten nur ca. 375 Mill. betrugen, so dass jene nicht einmal erschöpft wurde, und der Rest noch zu öffentlichen Arbeiten verwendet werden konnte.

Für die Bedarfsdeckungen bei ausserordentlichen Gelegenheiten empfiehlt Leroy-Beaulieu das gemischte System der Anleiheaufnahme und gleichzeitigen Erhöhung der Steuern, da man die Steuern allein nicht zu hoch schrauben kann wegen der sonst folgenden grossen finanziellen Erschütterungen, und ausserdem über eine gewisse Summe Steuern nicht plötzlich eingebracht werden können. Andererseits sind auch alleinige Anleihen nicht zu empfehlen, da sie den Staat auf die Dauer zu sehr belasten.

Was endlich noch die Frage der Amortisierung betrifft, so kommen dabei teils moralische, teils finanzielle Erwägungen in betracht. Die Behauptung, dass eine Generation nicht das Recht habe, der nachfolgenden Lasten zu übergeben, wird häufig übertrieben. Wenn sie der nächsten Generation alle ihre Neuerwerbungen, Erfindungen etc. übergibt, so darf sie ihr auch wohl einige Lasten übertragen. Wichtiger ist eine politische Erwägung, dass nämlich ein von Schulden belasteter Staat in Krisen in grosser Gefahr schwebt und sehr behindert in seinen Aktionen ist. Doch muss durchaus nicht um jeden Preis amortisiert werden, denn oft ist der dadurch angerichtete Schaden grösser als der Nutzen. Stets müssen politische und ökonomische Erwägungen in richtiger Proportion berücksichtigt werden. Die Hauptgrundsätze sind diese:

Ein Staat in guten Finanzverhältnissen soll die Tilgung in mässiger und gleichmässiger Weise vornehmen, um sich allmählich zu entlasten und volle Handlungsfreiheit wieder zu gewinnen. Vor allem muss die schwebende Schuld zurückgekauft werden; sie eilt vielmehr als die fundierte. Verfehlt ist aber das System, einer-

seits Renten zurückzukaufen, und andererseits, um dies thun zu können, teuere Anleihen aufzunehmen. Zu vermeiden ist sowohl schlappe Gleichgültigkeit in der Ablösung der Schulden, wie sie England seit 1829 längere Zeit zeigte, als Ueberhastung, wie sie die Vereinigten Staaten von Nordamerika nach dem Bürgerkrig bewiesen, welche infolge ihrer besonderen Verhältnisse durchaus keine solche Eile nötig hatten.

In dieser ganzen Entwicklung, welche wir bisher betrachtet haben, zeigt sich uns bei allen Autoren, mit Ausnahme Leroy-Beaulieu's, ein gemeinsamer Zug, die Aufstellung von Postulaten ohne Rücksicht auf die Praxis. Man erörtert teilweise in eingehender Behandlung die verschiedenen Fälle und konstruiert Möglichkeiten, aber man konstruiert eben und will dem Leben die aus den Axiomen abgeleiteten Prinzipien aufdrängen, statt umgekehrt die Gestaltung der Praxis zu beobachten und daraus die bestimmenden Grundsätze abzuleiten. In welche Widersprüche mit den Thatsachen man auf diese Weise geraten kann, soll der zweite Teil zeigen.

II. Teil.

Die Anleihepraxis im Reichshaushalt.

I. Abschnitt.

Der Reichshaushaltsetat leidet bekanntlich unter einer gewissen Unübersichtlichkeit der Einteilung,[1]) und ganz besonders die Abteilung B der einmaligen Ausgaben gibt durchaus kein klares Bild der thatsächlichen Verhältnisse.

Der Theorie nach sollte die Unterabteilung: a) ordentlicher Etat ihre Deckung in den laufenden Mitteln finden, die Unterabteilung: b) ausserordentlicher Etat die ihre aus ausserordentlichen Einnahmen wie Anleihen etc., oder genauer ausgedrückt, es sollen in die betreffenden Rubriken nur solche Ausgaben eingestellt werden, welche aus den genannten Mitteln Deckung zu finden haben. Das ist aber nicht so. Im grossen und ganzen kann man ja vielleicht sagen, dass jene theoretischen Grundsätze in der Praxis festgehalten werden, aber im einzelnen, und manchmal in sehr wichtigen und bedeutenden Einzelheiten ergeben sich bei der Finanzpraxis so grosse Abweichungen, dass jene Einteilung fast ganz wertlos erscheint. Besonders stark tritt dies beim Heeres- und

---

[1]) 1. Ausgaben.
A) Fortdauernde Ausgaben.
B) Einmalige Ausgaben.
a) ordentlicher Etat,
b) ausserordentlicher Etat.
2. Einnahmen, hierunter besonders
XII. Ausserordl. Deckungsmittel, wie Anlehen etc.
Die durchgehende Scheidung der einmaligen Ausgaben in einen ordentlichen und ao. Etat datiert übrigens erst vom Jahre 1889/90.

Marineetat in die Erscheinnung. Wir werden dies im Verlaufe der Darstellung noch sehen. Im folgenden sind die Ausdrücke „einmalige Ausgaben des ordentlichen Etats“ und „einmalige Ausgaben des ausserordentlichen Etats“ stets im Sinne des Budgets gebraucht, d. h. es werden darunter jene Ausgaben verstanden, welche im Etat in die betreffenden, so überschriebenen Abteilungen eingesetzt sind.

Es ist nun zweifellos für eine erste Betrachtung ziemlich schwer, sich aus verschiedenen Etats ein Bild der Anleihebelastung oder gar irgend welcher leitender Prinzipien bei der Aufstellung des ausserordentlichen Etats zu machen. Durchblättert man eine Anzahl Jahrgänge, so wird einem vielleicht die Konsequenz auffallen, mit welcher Ansätze für Heeres- und Flottenvermehrung wiederkehren, man wird dann und wann eine verschiedene Art der Verwendung der eingegangenen Gelder bemerken, man wird endlich auch in der Zeit vor 1889/90 einer anderen Art der Etataufstellung begegnen als später. Betrachtet man sich dann die Sache etwas genauer, vielleicht an der Hand einiger Etats der achtziger Jahre, so wird man auch bald zwei grosse Zeiträume unterscheiden können, in denen sich zum mindesten äusserlich eine erkennbare Verschiedenheit der Verhältnisse ausprägt, d. i. die Zeit vor 1887/88 und die Zeit danach. Vorher bewegen sich die Etatsansätze des ausserordentlichen Etats durchweg in verhältnismässig kleinen Beträgen (die höchste Anleiheeinnahme eines Jahres ist 77 Millionen, die niederste 16 Millionen), von 1887/88 an schnellen die Summen ganz bedeutend in die Höhe (bis zu 309 Millionen in einem Jahre), von da an beginnt die Periode der Inanspruchnahme des Staatskredits in grossem Massstabe. Aus dieser äusserlichen Scheidung aber gewinnt man noch kein genaues Bild der thatsächlichen Zustände, denn nicht nur die innerpolitischen Verhältnisse, die günstigen oder ungünstigen Bilanzen des Staatshaushalts, die finanzielle Technik u. s. w., sondern auch manche scheinbar fernliegende und unbedeutende Verhältnisse bedingen jene. Und so werden wir Einfluss auf die Kreditbenutzung nicht ganz wenige Dinge gewinnen sehen, welche nach den An-

schauungen und Aufstellungen einer wohlgeordneten Theorie höchst verwerflich sind.

Die eigentümliche Gestaltung des Reichshaushalts mit seinen Matrikularbeiträgen und Ueberweisungen übt auch auf die vorliegende Frage einen grossen Einfluss aus. Bekanntlich wurden von 1879—1897 den Einzelstaaten alle Erträge der Zölle und der Tabaksteuer überwiesen, welche die Summe von 130 Mill. Mark in einem Jahre überstiegen, ferner der volle Ertrag der Reichsstempelabgabe (nach dem Ges. v. 1. Juli 1881 und 29. Mai 1885) und der Reinertrag der Verbrauchsabgabe von Branntwein, und durch diese Finanzmassregel kommt einerseits ein schwankendes Element in die Etataufstellung der Bundesstaaten, und andererseits behält das Reich einen verhältnismässig nur kleinen Betrag aus diesen Einkünften in seinen eigenen Kassen. Die finanziellen Schwierigkeiten, in welche das Reich so geraten kann und schon geraten ist, drängen dann zu Steuererhöhungen oder Neuschaffungen von Steuern, und für ausserordentliche, besonders für grosse oder dringende Bedarfe zu Anleihe-Aufnahmen. Auch andere Verhältnisse, mehr formeller Art, können von Einfluss sein, wie der Abgeordnete v. Bennigsen bei der Etatberatung für 1888/89 bemerkte: „Vielfach haben eingewirkt solche Gesichtspunkte, dass man eben in den Matrikularbeiträgen oder sonst eine gewisse Ersparung eintreten zu sehen wünschte, und danach hat man eine Verschiebung für die Verwendung aus laufenden Mitteln und Anleihemitteln etc. vorgenommen". Dieser Punkt wird weiter unten noch berührt werden.

Das Anleihewesen steht aber noch in Berührung mit ganz anderen Dingen und wirkenden Kräften. Das sind vor allem, und das springt besonders bei den Heeresanleihen in die Augen, die äusseren politischen Verhältnisse, deren ewig wechselndes Aussehen auf die inneren zurückwirkt, z. B. wo eine Verdüsterung des politischen Horizonts verstärkte Kriegsfurcht und erhöhtes Bedürfnis nach Heeresvermehrung entstehen lässt. Klassische Beispiele dafür sind das Gesetz betreffend die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres vom März 1887 (das sog. 3. Septennat), welches eine Anleiheforderung

von 172 Mill. zur Folge hatte, und das Gesetz vom Februar 1888, betr. Aenderungen der Wehrpflicht, welches gar 278 Mill. verlangte. Weiter mag wohl auch bei den Anleihen von Belang gewesen sein, wenn auch früher mehr als heute, dass sie doch manchmal leichter vom Parlament bewilligt werden als eine Erhöhung der ordentlichen Einkünfte. Doch wie gesagt, in den letzten Jahren zeigte sich wiederholt und steigend eine starke Abneigung gegen weitere Schuldenbelastung, welche auch in den Etatansätzen sich ausdrückt. Endlich aber ist von Wichtigkeit, ganz besonders bei den Vorlagen betreffend die Heeresverwaltung, die (wenigstens behauptete) Plötzlichkeit und Grösse der Bedürfnisse, welche auf die Anleihe als das geeignetste Mittel zur Befriedigung verweist.

Weitaus im Vordergrunde der Ansätze des ausserordentlichen Etats steht die Heeresverwaltung mit ihren riesigen Bedarfen. Wenn man hört, dass nach der Denkschrift vom 3. Dezember 1895 das Reichsheer an der Gesamtanleihesumme von 2,088,266.398 M. mit 1,412,655.391 M. beteiligt ist, so begreift man die ungemeine Wichtigkeit dieses Postens für den ausserordentlichen Etat. Die Anleihen für das Reichsheer gehen durch alle Etats seit 1877 hindurch; jedes Jahr erschienen ein oder mehrere Gesetze, welche entweder nur für den genannten Zweck oder dafür in Verbindung mit Anleihen für Marine, Post etc. Gelder aufnahmen.

Die Bewilligungssumme dieser Anleihegesetze entspricht ja naturgemäss nicht dem wirklich entliehenen Schuldbetrag; die Regierung war im Gegenteil in der zeitlichen Verwendung der genehmigten Kredite ziemlich willkürlich, und mehr als einmal, besonders in den späteren Jahren, wurden Klagen aus dem Parlament darüber laut, dass die Regierung sich neue Gelder bewilligen lasse, lange ehe die Summe aus alten Krediten verbraucht sei, gewissermassen „auf Vorrat".

In den ersten Jahren des neugegründeten Reiches, bis 1876/77, brauchte man überhaupt den Staatskredit nicht zu benutzen. Man lebte noch im Milliardensegen; man wirtschaftete mit Ueberschüssen und konnte Fonds für die verschiedensten Zwecke gründen. Einige dieser

letzteren, besonders der Reichsfestungsbaufonds übten lange Zeit hindurch einen Einfluss auf die Anleihepraxis, insofern als diejenigen einmaligen Ausgaben für die Verwaltung des Heeres, für welche ein eigener Fonds nicht existierte, zum Teil auf Anleihen übernommen wurden. Dies wird unten noch etwas weiter auszuführen sein.

Als nun aber jene schöne Zeit vorüber war, und kein Geld für die drängenden neuen Forderungen sich in den Kassen fand, musste man ans Borgen denken. Man begann sehr bescheiden. Das erste Anleihegesetz, bei dem die Heeresverwaltung beteiligt war, ist das vom 10. Mai 1877; es forderte im ganzen nur 42,264.388 M., und an dieser Summe waren ausser dem Heere noch Marine, Post und Telegraphen beteiligt. Im folgenden Jahre wurden für dieselben Zwecke und die Münzreform im ganzen 77,504.465 M. bewilligt, und bald darauf noch einmal 5,759.600 M. für das Heer allein. Von da an blieben, wie schon erwähnt, die Kredite auf ungefähr derselben Höhe bis 1887/88. Das oben erwähnte Gesetz vom 10. Mai 1877 sagt in seiner Begründung, dass die Mittel für alle kleineren Neubauten und Anschaffungen aus dem ordentlichen Etat genommen werden sollten und nur, wenn dieser nicht mehr zureiche, wolle man auf ausserordentliche Einkünfte greifen. Im kleinen war man also prinzipientreu, im grossen nahm man das Geld dort, wo es am bequemsten zu haben war. Es war auf diese Gebahrung eben stets die Furcht vor einer „unerwünschten Erhöhung der Matrikularbeiträge“ (wie das Gesetz sagt) von Einfluss. Hier trat also ganz deutlich das wahre Motiv der Geldaufnahme zu Tage.

Die Begründung zum Anleihegesetz vom 12. Juni 1878 äussert sich zur betreffenden Frage folgendermassen:

„Was die Deckungsmittel für die einmaligen ausseretatmässig nachzuweisenden Ausgaben betrifft, so werden dieselben so wenig in den ordentlichen Einnahmen des Jahres 1877/78 als in denen des Jahres 78/79 gesucht werden dürfen, und wird es um so mehr angezeigt erscheinen, diese Mittel durch eine Anleihe zu beschaffen, als infolge der Verstärkung der Friedensbesatzung von Elsass-Lothringen in den bisherigen Garnisonen der dorthin verlegten Truppenteile Kasernenbauten entbehrlich

werden, welche im Kasernierungsplan vorgesehen sind, und anderen Falls in letzteren Garnisonsorten aus Anleihemitteln auszuführen gewesen wären". Weiter spricht sich die Begründung zum Entwurf des Anleihegesetzes vom 16. März 1885 dahin aus: „Bei der Verwaltung des Reichsheeres insbesondere ist im allgemeinen daran festgehalten, dass die einmaligen Ausgaben, für welche ein besonderer Fonds (Reichsfestungsbaufonds) nicht geschaffen ist, aus den ordentlichen Einnahmen des Reichs zu bestreiten, auf Anleihemittel aber nur insoweit zu verweisen sind, als es sich um Bauten handelt zur Durchführung der allgemeinen Kasernierung des Reichsheeres behufs Verminderung der Notwendigkeit, für Truppen in Friedensgarnisonen Naturalquartier in Anspruch zu nehmen. Dementsprechend sind Ausgaben für Kasernenersatzbauten, für Barackenanlagen auf den Artillerieschiessplätzen, für Garnisons-Waschanstalten und Lazarettbauten regelmässig in Cap. 5 der einmaligen Ausgaben eingesetzt und aus den ordentlichen Einnahmen des Reichs bestritten worden. Die Kosten der Komplettierung und Ausrüstung der Artillerie- und Ingenieur-Belagerungstrains sind auf Anleihemittel verwiesen, weil sie einerseits eine beträchtliche Höhe haben, andererseits es für die Bundesstaaten mit den grössten Unzuträglichkeiten verknüpft sein würde, wenn gegenüber dem festgestellten Reichshaushaltsetat nachträglich von ihnen noch Matrikularbeiträge in dem hier erforderlichen Umfang in Anspruch genommen werden würden". Man sieht, dass auch hier das obengenannte Motiv seine Wirkung äusserte.

Dieses selbe Gesetz schlug aber auch vor, z. B. Fleischpräserven und Viktualien für das Approvisionnement von Thorn, eine Vermehrung der Bekleidungsvorräte für Kriegsformationen, eine solche der Bespannung bei einigen Batterien von Feldartillerie-Regimentern u. s. w. auf Anleihemittel zu nehmen, also alles Dinge, die man unmöglich als Investitionen bezeichnen kann. Fast noch auffallender ist die unten erwähnte Thatsache, dass man bei den verschiedenen grossen Heeresverstärkungen die Pferdeankäufe jedesmal aus Anleihemitteln bestritt, also Bedarfe, über deren zeitlich sehr beschränkte Nutz-

barkeit wohl kein Zweifel bestehen kann. Zu Zeiten half man sich offenbar, wie man konnte und kehrte sich nicht im mindesten an Prinzipien. Es scheint auch, dass die oben proklamierten Grundsätze schon bald darauf etwas ins Wanken gekommen sind; wenigstens sagt der Staatssekretär des Reichsschatzamtes in der Sitzung vom 30. November 1886: „Bei Aufstellung des Etats ist in Frage gekommen, ob nicht ein grosser Teil der einmaligen Ausgaben der Heeresverwaltung auf die Anleihe zu verweisen sei; indessen ist es richtiger erschienen, in dieser Beziehung die in den letzten Jahren eingehaltenen Grundsätze voll zur Durchführung zu bringen. Ausnahmen, namentlich soweit es sich um einzelne Beträge von hoher Bedeutung handelt, werden auch in Zukunft nicht ausgeschlossen sein; eine weitere Verschiebung würde aber zu bedenklichen Konsequenzen führen und die Finanzlage unter Umständen günstiger erscheinen lassen als sie in Wirklichkeit ist."

Besonders interessant wegen der Art ihrer Bedarfsdeckung sind die Anleihen infolge der Gesetze über die Erhöhung der Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres (die Septennate) von Mai 1880, März 1887, Juli 1890 und August 1893. Das erste bestimmte die Friedenspräsenzstärke (gegen 401,600 Mann nach dem Reichsmilitärgesetz) auf 427000 Mann, das zweite auf 468000, das dritte auf 487000, das vierte auf 557000 Mann. Man befolgte bei der Deckung dieser ausserordentlichen Bedarfe ein ganz bestimmtes Prinzip, wofür als Vorbild das Verfahren bei der Anleihe für die Heeresverstärkung von 1880 diente, welche alle einmaligen Ausgaben aus genanntem Anlasse auf Anleihen verwies. Da finden sich Kasernen- und Lazarettbauten, Anlage von Schiess- und Exercierplätzen, Ankauf von Waffen für die neuzuformierenden Truppenteile, von Pferden, Feldgerät, Schanzzeug, ferner Mietsentschädigungen, Reise- und Transportkosten für die versetzten Offiziere, u. s. w. Wegen des verhältnismässig geringen Betrages wurde alles vom Reichstage bewilligt. Im Jahre 1887 aber ging es nicht so glatt ab.

Als im November 1886 wieder ein Präsenzstärkegesetz vorgelegt wurde und der Reichstag es in zweiter

Beratung verwarf, wurde er aufgelöst und im März des nächsten Jahres wieder zur Beschlussfassung darüber versammelt.

Diesmal ging die Vorlage durch. Am 1. Juni desselben Jahres folgte dann ein Anleihegesetz über nicht weniger als 172,272.485 M. Die Begründung berief sich natürlich auf die Vorlage von 1880 und führte aus: „Dem Vorgang im Reichshaushaltsetat für 1881/82 folgend, sind von den Mehrkosten aus Anlass der Heeresverstärkung die fortdauernden Ausgaben zwar den regelmässigen Einnahmen des Reichs zur Last gestellt, die einmaligen dagegen ohne Unterschied der Verwendungszwecke mit ihrer Deckung durchweg auf Anleihe verwiesen.“ Der Reichstag genehmigte diese Abweichung von den Grundsätzen, da es, wie der Abgeordnete Freiherr von Maltzahn-Gülz bemerkte, wegen des aussergewöhnlichen Charakters der Vorlage wohl keine andere Möglichkeit gebe. Nun war die Finanzgebahrung für derartige Fälle schon ziemlich festgelegt und in Zukunft ohne erhebliche Schwierigkeit durchzuführen.

Der Art der Behandlung, wenn auch nicht genau der Materie nach gehört hierher auch ein anderes berühmtes Gesetz, nämlich die Militärvorlage vom Dezember 1887 betr. Aenderung der Wehrpflicht, d. h. Heranziehung einer grösseren Anzahl von tauglichen Jahrgängen zum Truppendienst. Obgleich die Vorlage nicht sehr lange nach dem hartbekämpften Septennatsgesetze erschien und noch viel grössere pekuniäre Anforderungen stellte als dieses, war der Reichstag dennoch willig und nahm sie im Februar 1888 an. Damals hielt bekanntlich Fürst Bismarck jene weltberühmte Rede, in welcher das Wort vorkam: „Wir Deutsche fürchten Gott, aber sonst Nichts in der Welt“. Die Anstrengungen der Regierung waren von Erfolg gekrönt und wurden mit einer Anleihebewilligung für 278,335,562 M. belohnt. Das war die höchste Summe, welche überhaupt je im Etat für ausserordentliche Heereszwecke bewilligt wurde. Auch hier stützte man sich für die Art der Deckung auf die Behandlung der Gesetze von 1880 und 1887 und deckte wiederum

alle einmaligen Ausgaben aus ausserordentlichen Mitteln. Uebrigens belief sich die Summe des ao. Etats, welcher also eigentlich allein aus ao. Mitteln gedeckt werden sollte, nur auf 289,700 M. (für Garnisonsbauten in Elsass-Lothringen); der weitaus grössere Teil fiel auf den ordentlichen Etat. Diese beiden grossen Vorlagen sind ein interessantes Beispiel für die Einwirkung der äusseren politischen Verhältnisse auf solche inneren Vorkommnisse. Sie waren mit der andauernden Vermehrung der französischen und russischen Streitkräfte, welche für uns bedrohlich sei, motiviert worden, und obwohl Fürst Bismarck in der grossen Reichstagsrede vom 6. Februar 1888 friedliche Klänge erschallen liess, benutzte man dennoch die Kriegsfurcht als stärksten Druck zur Bewilligung der geforderten Summen, und das Mittel versagte nicht. Auch die Plötzlichkeit des Bedarfs wurde in den Motiven zum Gesetz vom Februar 1888 angeführt: „Diese Summe", sagt der Entwurf, „durch eine Ergänzung des Etatentwurfes für 1888/89 anzufordern, war nicht angängig, da es unerlässlich erscheint mit den Beschaffungen sofort und ohne die Verabschiedung des Reichshaushaltsetats abzuwarten, vorzugehen." Der Bedarf selbst bestand vor allem in Kriegsmaterial, und es äussern sich die Motive in folgender Weise hiezu: „Die Beschaffung des Mehrbedarfs an Kriegsmaterial für die geplante Verstärkung der Kriegsmacht bedingt, wenn sie bei eintretendem Krieg in ihrer vollen Tragweite wirksam werden soll, eine einmalige Ausgabe, welche sich unter Hinzurechnung der Kosten für die Herstellung fiskalischer Unterbringungsräume, nach der Anlage zu § 1 des Gesetzentwurfs für sämmtliche Kriegskontingente auf 278,335,562 M. stellt". Bei jeder Heeresverstärkung erfolgte im übrigen der Neubau einer Anzahl Kasernen, Schiess- und Exerzierplätze, Ställe, Baracken, grössere Pferdeankäufe, Beschaffung von Feldgeräten u. s. w. Ganz nach der angegebenen Weise ging man endlich auch in den beiden letzten Entwürfen betr. die Präsenzstärke des Reichsheeres von 1890 u. 1893 vor.

Um die Mitte der achtziger Jahre begann man schon aus dem Kreis des Reichstages auf die wachsende

Schuldenlast hinzuweisen und die irrationelle Finanzgebahrung in mancher Hinsicht zu tadeln. Gegen derartige Vorwürfe verteidigte bei Gelegenheit der Etatberatung für 1888/89 der Direktor im Reichsschatzamt Aschenborn das Verhalten der Regiernng: seit einer Reihe von Jahren sei ganz planmässig und allmählich fortschreitend darauf Bedacht genommen worden, die Deckung des Haushalts immer mehr in der Weise zu gestalten, dass grössere Beträge auf ordentliche Einnahmen überwiesen wurden im Verhältnis zu dem, was auf Anleihe zu nehmen ist. Im Jahre 1881/82 seien erstmalig die Kosten zur Erweiterung von Festungsbauten und Thorbrücken im Interesse des Verkehrs nicht mehr auf Anleihe genommen worden, lediglich auf Initiative der Verwaltung, obwohl dies früher regelmässig geschehen sei. Die Entlastung der Anleihe hiedurch betrage bis zum Etat des laufenden Jahres (d. h. 1888) etwa $^3/_4$ Millionen Mark. Dann fährt er fort: „Demnächst ist eine veränderte Deckung auch vorgenommen hinsichtlich der Kasernenbauten, die aus Anleihemitteln bis dahin bestritten wurden. Der Umstand, dass sie unter den Kasernierungsplan zum Teil fielen, gab Veranlassung, sie auf Anleihen zu nehmen. In den letzten Jahren haben wir scharf gesichtet, ob und inwieweit der einzelne Kasernenbau wirklich dazu diente, eine Entlastung von Bürgerquartieren herbeizuführen und also eine neue Einquartierungseinrichtung zu schaffen, und nur in diesem Fall Anleihen in Anspruch genommen. In allen anderen Fällen, wo es sich um Ersatzbauten handelte, haben wir wieder die ordentlichen Mittel herangezogen".

Diese Angabe des Regierungsvertreters, dass in den letzten Jahren scharf gesichtet worden sei, ist ein deutlicher Beweis dafür, dass man in früheren Jahren den Etat nicht mit der nun gerühmten Genauigkeit aufstellte.

Leider lässt sich nun aus den Etats weder ersehen, ob diese „scharfe Sichtung" zur Gewohnheit oder wieder aufgegeben wurde, noch lässt sich eine genaue Berechnung der aus Anleihemitteln auf Kasernenbauten verwendeten Summen geben, noch endlich feststellen, wann diese Bauten ausgeführt, wann also die Gelder flüssig gemacht

wurden. Die Uebernahme dieser Bedarfe auf ausserordentliche Mittel wird aber damit gerechtfertigt, dass der Verzinsungsbetrag der Schuld nur an die Stelle der ordentlichen Ausgaben für Miete von Bürgerquartieren trete. Es müsste also eine entsprechende Herabsetzung bei diesem Posten im ordentlichen Etat stattfinden. Ob dies geschieht, lässt sich aber aus den eben genannten Gründen nicht kontrollieren, und man weiss nicht, ob die ganze Rechtfertigung nicht auf thönernen Füssen steht.

Eine andere bedeutende Ausgabe verursachten die Neubewaffnungen der Armee, welche ebenso wie die Heeresverstärkungen in gewissen Zeiträumen stets wiederkehren. Der Abgeordnete Bebel behauptete diesbezüglich im Jahre 1887: „Seit 16 Jahren haben wir keinen Krieg gehabt, und innerhalb dieser 16 Jahre sind wir im gegenwärtigen Augenblick dabei, das 3. neue Gewehr einzuführen". Das stimmt nun allerdings nicht ganz mit den Thatsachen. Der Krieg 1870/71 wurde noch mit dem Zündnadelgewehr durchgekämpft; sofort danach aber begann man mit der Einführung des Mausergewehres. Dieses that seine Dienste bis 1884, in welchem Jahre man die Bewaffnung der Infanterie mit dem Repetiergewehr M 71/84 für notwendig erachtete. Leider war dieses aber sehr kurzlebig, denn schon im Jahre 1888 wurde mit Rücksicht auf die Einführung des Lebel-Gewehres in Frankreich 1886, ein neues kleinkalibriges Gewehr mit rauchschwachem Pulver (M 88) eingeführt. Die Vollendung dieser Neubewaffnung fällt erst in die Jahre 1890/91. Bei der Kavallerie wurde 1883 ein neuer Revolver, 1888 ein neuer Karabiner und 1890 ein neuer Degen eingeführt. Der Artilleriesäbel und Revolver wurde 1883 verändert. — Was nun aber die finanzielle Verteilung dieser Lasten auf die Etats betrifft, so geben diese wiederum keine genügende Auskunft zur Erzielung eines klaren Bildes von der Finanzierung. Es ist nicht ersichtlich, ob der Posten „zur Komplettierung des Waffenmaterials", welcher sich im ausserordentlichen Etat findet, oder der Ansatz „Artillerie- und Waffenwesen" des ordentlichen Etats den grösseren Anteil an der Tragung der Bedarfe hat.

Der letztere ist allerdings in steigender Linie; aber

damit steht er nur in Uebereinstimmung mit den übrigen Etatansätzen, und beweist noch nicht, dass er ausserordentliche Kosten übernommen hat. Es ist demnach über die Deckung dieser Bedarfe kein Urteil zu fällen.

Im Etat für 1889/90 tauchte zum erstenmale eine andere Einteilung bei den einmaligen Ausgaben auf, welche, obwohl äusserlich und nicht das Heer allein betreffend, dennoch wegen ihrer Bedeutung für den Etat im ganzen und ihrer Einwirkung auf die Praxis schon hier besprochen zu werden verdient. Es war nämlich bei der Beratung des Reichshaushalts für 1888/89 von mehreren Abgeordneten, insbesondere aber von Herrn v. Bennigsen tadelnd bemerkt worden, dass die Unübersichtlichkeit und Inkonsequenz der Etataufstellung eine grosse sei. „Wir haben", sagt der genannte Abgeordnete, „bei den gestrigen Verhandlungen nicht ohne Schwierigkeit die Unterscheidung vorgenommen bei den einzelnen Etats hinsichtlich derjenigen einzelnen Ausgaben, für welche wir glauben, dass die Mittel genommen werden aus den dauernden Einnahmen des Jahres, und für welche wir dies verneinen und auf andere Einnahmequellen uns stützen müssen. Dies ist in den einzelnen Jahren bei den einzelnen Etats mehr oder weniger willkürlich, nicht immer nach ganz bestimmten, auch nicht immer nach festen und konsequenten, in den einzelnen Jahren gegenüber den früheren festgehaltenen Grundsätzen geschehen." Auf diese Anregung hin beschloss der Reichstag nach Vorschlag der Budgetkommission folgende Resolution: Den Herrn Reichskanzler zu ersuchen, bei der Vorlage des Reichshaushaltsetat für 1889/90 eine Vereinfachung und grössere Uebersichtlichkeit insoweit in Aussicht zu nehmen, dass getrennt von den übrigen Einnahmen und Ausgaben in einem ausserordentlichen Etat dasjenige in Ausgabe und Einnahme erscheint, wofür nicht aus laufenden Einnahmen, sondern durch Anleihebeträge oder aus besonderen Fonds und Verpflichtungen die Deckungsmittel zur Verfügung gestellt werden. — Diesem Ersuchen entsprach die Reichsregierung. Hierüber äusserte sich bei der Etatberatung für 1889/90 der Schatzsekretär Frhr. v. Maltzahn in folgenden Worten: „Diesem Wunsch entsprechend ist in dem vorliegenden

Etat gleichmässig durch alle einzelnen Verwaltungen hindurch eine Scheidung der einmaligen Ausgaben in zwei Gruppen vorgenommen worden, in die einmaligen Ausgaben des ordentlichen Etats und in die einmaligen Ausgaben des ausserordentlichen Etats. Die Summe dieser einmaligen Ausgaben des ausserordentlichen Etats deckt sich mit derjenigen Einnahmesumme, welche durch ausserordentliche Zuschüsse, sei es aus gewissen Fonds, sei es aus der Anleihe, genommen werden. Es hat aber diese Scheidung der einmaligen Ausgaben in zwei Gruppen die Einfügung gewisser neuer Titel, die in den bisherigen Etats nicht erschienen, notwendig gemacht. Es gibt nämlich einzelne Ausgaben unter den einmaligen, welche nach den bisherigen Grundsätzen teilweise auf Anleihen oder sonstige ausserordentliche Deckungsmittel zu verweisen waren, teilweise aber auch aus den ordentlichen Mitteln des Jahres gedeckt werden mussten. Es trifft dies namentlich bei einzelnen Marineausgaben und bei einem Teil der Ausgaben für das Heer zu. Um diesem Umstande gerecht zu werden, ist es notwendig gewesen, einige neue Titel durchlaufend in den Etat einzufügen. Diese erscheinen im ausserordentlichen Etat als Ausgabezuschuss des ausserordentlichen Etats zu den Ausgaben des ordentlichen Etats, sie erscheinen im ordentlichen Etat als Absetzungen vor der Linie.“ — Dieser Aenderung in der äusseren Gestaltung des Etats wurde von seiten des Reichstages im grossen und ganzen zugestimmt. Sie ist seitdem für die Aufstellung des Wirtschaftsplanes massgebend gewesen.

Ueber den neuesten Etat für 1897/98 äusserte sich endlich in der Reichstagssitzung vom 30. November 1896 der Schatzsekretär Graf Posadowsky folgendermassen: „In der Heeresverwaltung findet sich eine Mehrausgabe von 7 Millionen Mark, darunter die Ausgabe für die Umformung der 4. Bataillone. Im übrigen beruhen die Mehrausgaben auf gesetzlichen Verpflichtungen, namentlich rühren sie noch von der Heeresverstärkung von 1893 her. Einmalige Ausgaben wurden bei der Heeresverwaltung in der Höhe von $6^1/_2$ Millionen Mark verlangt, während $4^1/_2$ Millionen vorbehalten sind.“

Dies ist im allgemeinen der Verlauf der Anleihe-

praxis, soweit sie die Heeresverwaltung betrifft. Wir haben gesehen, dass absolut festgehaltene Grundsätze nicht bestehen, ja, dass nicht einmal das ziemlich weite Programm der Denkschrift von 1884 konsequent ausgeführt wurde, sondern im Gegenteil gerade bei den grössten Bedarfen die einmaligen Ausgaben des ordentlichen wie des ausserordentlichen Etats ohne Unterscheidung der Verwendungszwecke auf Anleihen genommen wurden.

Was nun zweitens die Marine betrifft, so lassen sich hier wegen der viel ungleichmässigeren Entwicklung derselben noch schwerer feste Prinzipien konstatieren. Die Grundlage zu ihrer ersten Entwicklung und das für die nächsten neun Jahre massgebende Programm bildete die Denkschrift von 1873, der sogenannte Flottengründungsplan. 1875 nahm man schon die erste Anleihe auf, welche allerdings zusammen mit dem für Telegraphenbauten geforderten Betrag nur 16,187.553 M. ausmachte; von da an war, ebenso wie beim Reichsheer, fast in jedem Anleihegesetz ein Posten für die Flotte enthalten.

Es hatte sich eine Art Gewohnheit darin herausgebildet, welche Bedarfe man mit ausserordentlichen Mitteln deckte. Nach der Denkschrift vom 28. März 1878 und späteren derartigen Schriftstücken sind die Anleihesummen hauptsächlich in folgenden Richtungen verwendet worden: Für Garnisonbauten in Wilhelmshaven (Wohnungen von Bediensteten), für Ankäufe von Grundstücken zu Garnisonanstalten (wie Kasernen, Observatorien, Friedhof etc.), für Herstellung einer zweiten Hafeneinfahrt bei Wilhelmshaven, dann für den Bau und die Ausrüstung von Schiffen, insbesondere deren artilleristische Armierung, für die Beschaffung neuer Mannschaftsgewehre und noch einiges andere. Der Nachtragsetat 1891/92 brachte endlich einen Posten von ca. 2 Mill. als erste Rate für die Befestigung von Helgoland. Das ist nun ein ziemliches Durcheinander von Gegenständen, die sich durchaus nicht alle unter ein Prinzip bringen lassen. Einmalige Bedarfe, wie Grundstücksankäufe und, wenn nicht einmalige, doch selten und nur in sehr grossen Zeiträumen wiederkehrende Bedarfe wie Kasernenneubauten, stehen neben häufiger oder

beinahe regelmässig in längeren Perioden sich wiederholenden wie Neubewaffnung der Truppen und Schiffsbauten. Mit dem Aufsuchen eines Grundgedankens kommt man hier offenbar nicht weit, um so weniger, wo manchmal sogar entschieden regelmässig wiederkehrende Ansätze wie z. B. für Schiessmaterial, auf Anleihemittel genommen wurden, und selbst unbedeutende Ausgaben, als Bau von Tonnenschuppen, Legen von Bahnschienen für Werft- und Hafenbahnen, aus geliehenen Geldern bestritten wurden, wenn solche gerade bequem zu haben waren (Denkschr. 6. März 1884).

Oben wurde die Regelmässigkeit in den Bedarfen für Schiffsbauten erwähnt. Das ist nun allerdings eine etwas heikle Frage: Was kann man in solchen Dingen „regelmässig" nennen? Aus den Erfahrungen der deutschen Marine allein lässt sich überhaupt da wenig folgern, weil sie noch zu jung ist. Die meisten Schiffe stehen erst eine relativ so kurze Zeit im Dienste, dass noch gar kein oder höchstens ein Ersatzbau dafür notwendig geworden ist. Ein paar Veteranen werden sich immerhin als Beobachtungsobjekte nützlich erweisen. Da sind vor allem die Panzer „König Wilhelm", „Kaiser" und „Deutschland", die beiden letzten im Jahre 1874, der erste sogar schon 1868 vom Stapel gelassen. Alle drei stehen noch in Diensten, „König Wilhelm" allerdings bedeutend umgebaut.[1]) Dieser hat also eine mehr als 25jährige Dienstzeit, die anderen eine ca. 20jährige hinter sich.[2]) Ungefähr gleichalterig sind die Kreuzer „Freya" und „Leipzig", für welche beide eben Ersatzbauten hergestellt werden. Das würde, wenn es sich nicht ums Geld handelte, wohl auch schon bei den Panzern geschehen sein. Für den Panzer „Friedrich d. Gr." (1874) ist in der That ein Ersatz im Bau. Im Dienste stehen noch die vier Panzer dritter Klasse „Bayern", „Württemberg", „Sachsen" und „Baden", alle aus dem Ende der 70 ger Jahre, ebenso die Kanonenboote „Wolf" und „Hyäne", welche aber wohl bald dienst-

---

[1]) Für ihn soll nun ein Ersatz geschaffen werden.

[2]) Es ist zu berücksichtigen, dass das Jahr des Stapellaufs in der Regel nicht das der Indienststellung ist.

unfähig sein werden. Im Dienste sind auch fast noch alle jüngeren Schiffe. Aus diesen Zahlen lässt sich nun nicht sehr viel und nicht immer Zutreffendes abnehmen. Ein Abgeordneter schätzte einmal die Dauer der Schiffe auf ungefähr 10 Jahre, und meinte dabei, das sei wohl zu lange. Es kämen dazu als beschleunigende Momente Unglücksfälle, Fortschritte der Technik und ähnliches. Auch darf man nicht vergessen, dass die deutsche Flotte, besonders in ihren Jugendjahren mit grosser Langsamkeit und Sparsamkeit vergrössert und verbessert wurde, und dass das Tempo sich naturgemäss mit wachsenden Anforderungen und Mitteln steigert. So kann man im ganzen sagen, dass diese Bedarfe die Neigung haben, sich immer mehr den regelmässig wiederkehrenden zu nähern. Das sollte nun darauf hinwirken, auch immer grössere Summen auf den ordentlichen Etat zu bringen, und ein derartiges Gefühl scheint auch die massgebenden Kreise seit Mitte der achtziger Jahre bei der Etataufstellung geleitet zu haben.

Im Jahre 1884 kam noch ein eigentlich etwas verspäteter Schiffsschub im grossen. Man wollte 70 Torpedoboote haben: kosten sollten sie 16,800 000 Mark. Eine lange Denkschrift zur Erläuterung wies auf die Dringlichkeit des Bedarfes hin und begründete damit die Inanspruchnahme des Kredits. Allerdings waren die vielen Worte nicht nur für die 17 Mill., sondern auch zur Ermunterung des Reichstags für die folgenden Marinewünsche bestimmt. Gleichzeitig verlangte man damals ca. 2 Mill. für die Herstellung unterseeischer Torpedobatterien an der Ostseeküste, elektrischer Beleuchtung auf den Werften von Kiel und Wilhelmshaven und einiges andere. Jene Denkschrift ist überhaupt ein charakteristischer Beweis für die Art der Flottenvermehrung. Damals drückte man mit aller Macht auf die Torpedoboote und liess die übrigen Schiffstypen verhältnismässig zurücktreten; ein andermal bestand man ebenso entschieden und dringend auf der Vergrösserung der Kreuzerflotte, und ein drittesmal auf den Panzern. Was man eben am ehesten bekam, nahm man. Dass bei solchen Verhältnissen keine besondere Stetigkeit der Prinzipien bezüglich der ordentlichen und ausser-

ordentlichen Deckung sich ergab, ist eigentlich nicht erstaunlich. Der Reichstag hat diesen Dingen gegenüber stets einen etwas schwierigen Stand gehabt, da er wohl über die finanzielle, aber kaum über die eng damit zusammenhängenden technischen Fragen urteilen kann. Das giebt der Marinebehörde naturgemäss einen Vorteil in die Hand. Dennoch bemühte man sich, eine gewisse feste Ordnung in diese Verhältnisse zu bringen. Die Denkschrift zum Etat 1887/88 ging in dieser Richtung vor. Nach ihr sollte künftig der Unterschied zwischen Ersatz- und Neubauten fallen gelassen werden, dagegen eine jährliche Summe von ca. 8 Mill. für Schiffsbauten eingesetzt werden für die nächsten fünf Jahre. Hiezu äusserste sich der Schatzsekretär Dr. Jacobi bei Gelegenheit der Etatberatung für 1888/89 folgendermassen: „Es wurde die Frage der Deckung der für Schiffsbauten künftig aufzubringenden Mittel grundsätzlich geregelt. Bisher erschienen die Ausgaben für eigentliche Ersatzbauten, soweit diese als solche festgestellt werden konnten, unter den fortdauernden Ausgaben. Ausserdem wurde ein auf 2 Mill. bemessener Betrag der einmaligen Ausgaben als zur Erhaltung des bestehenden Zustands erforderlich angesehen und auf die ordentlichen Einnahmen angewiesen; der Rest wurde auf Anleihen genommen. Die Denkschrift beziffert die für Ersatzbauten künftig notwendige Summe auf vorläufig jährlich mindestens 5 Mill. M. Dementsprechend wurde dieser Betrag durch ordentliche Einnahmen im Etat gedeckt. Nur der Rest von 3 Mill. (für Schiffsbauten) ist durch Anleihe aufzubringen. Im Anschluss an diese Regelung der Deckungsfrage hat auch für die übrigen Ansätze der Marineverwaltung zu einmaligen Ausgaben eine grundsätzliche Regelung in dem Sinne stattgefunden, dass diese Ausgaben, soweit sie zur Erhaltung des bestehenden Zustandes erforderlich sind, oder soweit es sich um Bedürfnisse handelt, die im gewöhnlichen Lauf der Dinge hervortreten, in den ordentlichen Einnahmen des Reichs Deckung finden, und nur, soweit sie zur Weiterentwicklung der Marine bestimmt sind, der Anleihe zur Last fallen.“

Seitdem ist die Praxis in Marinesachen die, dass

der ordentliche Etat 5 % des jedesmaligen Wertes der Flotte zu den Schiffsbauten zuschiesst, und nur der Mehrbetrag aus dem Anleihetitel entnommen wird. So hilft man sich also zwischen zwei Prinzipien hindurch. In neuester Zeit wurden übrigens mehrfach durch den Reichstag von der Regierungsforderung des Zuschusses des ao. Etats Summen abgestrichen, also grössere Beträge auf den ordentlichen Etat übernommen. Im Reichshaushalt 1897/98 stellen sich die Verhältnisse nach den Angaben des Schatzsekretärs Grafen Posadowsky folgendermassen: „Für die Marine und zwar für Schiffsbauten etc., werden mehrgefordert 50 1/3 Mill., aber für Neubauten nur 10 Mill. Und die Zunftsbelastung übersteigt nicht die für den laufenden Etat. Abgesehen von einem Aviso wird nur Ersatz gefordert für abgegangene oder in Verlust geratene Schiffe und ausserdem zwei neue Kreuzer auf Grund einer früheren Denkschrift.“ Der Gesammtbetrag, mit dem die Flotte nach der Denkschrift von 1895 an der Reichsschuld Anteil nimmt, ist 278,771,016 Mark.

Ueberblicken wir nun diese gesamte Flottenentwicklung, so werden wir bemerken, dass auch hier wieder der mächtige Zufall und die sogenannten äusseren und inneren „Verhältnisse“ sich als recht starke Mächte erwiesen, welche manche schöne Theorie über den Haufen warfen. Man sprach ja viel von Prinzipien, bei der Regierung und im Reichstag; man bemühte sich gewiss auch häufig, dieselben zu verwirklichen und vermochte es auch des öfteren, aber es half eben einfach nicht immer. Eine einzige ausländische Flottenvermehrung und dazu vielleicht noch ein ungünstiger Stand der ordentlichen Etatmittel im Inneren laden dem Anleiheposten wieder eine beträchtliche Summe auf. Für die Ersatzbauten ist ja eine leidliche Regelung getroffen worden, aber die Neubauten scheinen schlechterdings unberechenbare Faktoren zu bilden.

Im Postetat ist am schwierigsten eine prinzipielle Scheidung des ordentlichen und ausserordentlichen Etats zu erkennen. Er gehört zwar zu denjenigen Verwaltungen, welche schon vor 1889/90 eine Scheidung in einmalige Ausgaben des ordentlichen und ausserordent-

lichen Etats kannten; aber einmal wurde diese nicht immer angewendet und zweitens setzte man die Hauptbedarfe, nämlich für Neubauten von Postanstalten gleichmässig in beide Gruppen von Ausgaben ein. Der Bau von neuen Telegraphenlinien, vor allem internationaler Verbindungen, wurde nur auf den ausserordentlichen Etat übernommen, ferner eine Verstärkung der Betriebsmittel wie z. B. 1882/83 in Summe von 8,750,000 M. Schon unter den ersten Reichsanleihen figurieren solche für die Post- und Telegraphenverwaltung, so die vom 27. Januar 1875, 3. Januar 1876 für 3,300,000 M. und vom 3. Januar 1877 für 2 Mill. M., die beiden letzten allein für Telegraphenbauten. Einen grossen Teil der Postneubauten nahm man immerhin auf die ordentlichen Einnahmen; so heisst es auch in der oben gelegentlich des Marineetats erwähnten Rede des Schatzsekretärs zum Etat 1888/89: „Beim Postetat handelt es sich in diesem Fall um einen ausserhalb der stetigen Entwicklung liegenden Systemwechsel, welcher durch die veränderte Technik hervorgerufen ist, und schien es insofern gerechtfertigt, die Deckung durch Anleihe zu bewirken, während auch bedeutendere Ausgaben bei den Grundstückankäufen und Neubauten fortgesetzt auf die ordentlichen Einnahmen verwiesen sind.“ Weiter unten heisst es dann noch: „Hinsichtlich der Deckung eines Teiles der Ausgaben aus Anleihemitteln ist thunlichste Zurückhaltung geübt worden; ich glaube mich in dieser Beziehung auf die Behandlung, welche der Marineetat und der Etat der Postverwaltung erfahren haben, beziehen zu dürfen.“ Zum selben Etat äusserte sich der Direktor im Reichsschatzamt Aschenborn in folgender Weise: „Im Jahre 1882/83 . . . . . hat man davon abgesehen, irgend welche Dienstgebäude für Post und Telegraphen auf Anleihe zu nehmen. Welchen finanziellen Effekt das gehabt hat, lässt sich natürlich nicht klar stellen, weil bis dahin Grundsätze hiefür überhaupt nicht bestanden.“ Wie man sieht, wenigstens ein offenes Zugeständnis!

In derselben Rede fährt der Genannte später fort: „Endlich ist noch bemängelt worden die Art der Deckung bei der Postverwaltung. Auch hier spricht es zu Gunsten der Uebernahme des Aufwands für unterirdische Kabel

auf Anleihe, dass es sich um werbende Anlagen handelt, um eine Erweiterung des Staatsbetriebes, welche zweifellos eine ausreichende, sogar gute Rente eintragen wird. Es erscheint gerechtfertigt, hiefür die Anleihe in Anspruch zu nehmen, und würde unrichtig sein, die Steuerkraft eines einzigen Jahres heranzuziehen, um eine Anlage zu schaffen, die auf unabsehbare Zeit fruchtbringend wirken soll."

Dass man übrigens in den Kreisen der Abgeordneten nicht immer ganz mit der Ausgabe-Wirtschaft der Regierung einverstanden war, zeigen die wiederholten und energischen Proteste, besonders noch 1893, gegen den Luxus, der bei Postneubauten getrieben werde. Bezüglich des Etats 1897/98 versprach der Schatzsekretär dass nunmehr im Gebiet der Postbauten ein gewisser Beharrungszustand eintreten werde. Uebrigens ist der ganze Betrag, mit welchem die Post- und Telegraphen-Verwaltung an der Reichsschuld beteiligt ist, ein verhältnismässig geringer, nämlich 75,354,760 M. (nach der Denkschrift 1895).

Um einiges höher ist die Summe der Eisenbahnschulden, nämlich 103,335,661 M. Eigentlich würden hierher auch noch jene 158,853,474 M. gehören, welche unter dem Anleihetitel „zur Vervollständigung des deutschen Eisenbahnnetzes im Interesse der Landesverteidigung" aufgenommen sind und von den Denkschriften unter den Heeresbedarfen angeführt werden. Der Grund für diese Stellung im Etat ist, wie der Titel erkennen lässt, der rein strategische Zweck dieser Bahnen. Für sie sprachen natürlich auch allein die obengenannten, aber keine finanziellen und anderen Rücksichten, und man kann diese Anleihen deshalb auch nur vom selben Gesichtspunkt aus wie die Heeresanleihen betrachten. Obwohl sie erst seit dem Ende der achtziger Jahre üblich sind, muss man sie doch wohl wegen ihres seither regelmässigen Auftretens unter die wiederkehrenden Bedarfe rechnen und von diesem Standpunkt aus wäre ihre Uebernahme auf ordentliche Mittel zu erwägen. Den eigentlichen Stock der Eisenbahnschuld aber bilden die für den Ausbau der Reichsbahnen in Elsass-Lothringen aufgenommenen Anleihen. Das reichsländische Bahnnetz

wurde um den Betrag von 260 Millionen Mark von der französischen Ostbahn-Gesellschaft erworben, d. h. diese Summe wurde von der Kriegsentschädigung in Abzug gebracht. Aus derselben Quelle flossen weitere 171,617,603 M., welche für die Bahnen verwendet wurden. Schon die ersten Ausgaben für diesen Zweck wurden also durch ausserordentliche Einkünfte, wenn auch seltenster Art gedeckt. 1877 kam dann die erste Anleihe, und durch die Reihe der Jahre bis heute ist man diesem System treu geblieben; denn die Anleihe für 1897/98 enthält auch wieder einen Ansatz für die Reichseisenbahnen.

Die Prinzipien sind ungefähr so feste wie bei den postalischen Einrichtungen. Im grossen und ganzen nahm man allerdings nur die ersten Anlagekosten, als die für den Bau des Bahnkörpers, Legung der Schienen etc., und die durch den Bahnbau bedingten Erfordernisse, wie Stationsgebäude, Bahnhöfe und ähnliches auf ausserordentliche Mittel. Aber man verschmähte auch nicht, die geborgten Gelder zur Vermehrung und Ergänzung des Wagenparks, des rollenden Materials zu verwenden.

Diese vier Etatposten, nämlich Heer, Marine, Post und Eisenbahnen sind die bedeutsamsten im ausserordentlichen Etat, insofern sie durch eine lange Reihe von Jahren ziemlich regelmässig mit, wenigstens bei den beiden ersten verhältnismässig hohen Sätzen wiederkehren. Die übrigen Zwecke, für welche der Kredit in Anspruch genommen wurde, nehmen auch numerisch eine ziemlich bescheidene Stelle in der Gesamtsumme der Anleihen ein, vielleicht mit einziger Ausnahme des Nordostseekanals, der darin mit 105,159,500 M. figuriert. Die nächst höchste Summe stellen die für den Zollanschluss Hamburgs und Bremens aufgewendeten 52 Millionen dar. Dann kommen die Kosten des Münzwesens gelegentlich der Münzreform mit 48,153,219 M.; ferner eine Summe von 7,564,380 M. für den Erwerb zweier Grundstücke in Berlin für das Reich, und endlich noch ein Betrag von 5,272,476 M. für die Reichsdruckerei: Alles Zwecke, welche die Kontrahierung von Anleihen rechtfertigen, und (besonders die letzteren) wegen der geringen Höhe der aufgewendeten Gelder, keine Bedenken erregen.

Es mögen nun noch mit einigen Worten ein paar nebensächlichere Punkte berührt werden, nämlich das Verhältnis der anderen ausserordentlichen Deckungsmittel zu den Anleihen, das Verhältnis dieser zu den ordentlichen Einnahmen, die Art der Begebung der Anleihen, und die Verzinsung der Reichsschuld. Was den ersten Punkt betrifft, so spricht anliegende Uebersicht für sich selbst. Die Ueberschüsse sind den anderen ausserordentlichen Einnahmen gegenüber gestellt, weil sie der Etat

Uebersicht

über das Verhältnis der ao. Deckungsmittel untereinander und das der Nachtragsetats zu den Hauptetats.

Etat		Mark
1880/81	I. Ueberschuss aus früheren Jahren	16,668.286
	II. a) Aus der Kriegsentschädigung und deren Zinsen . .	3,300.700
	b) Aus dem Reichsfestungs-Baufonds	13,760.000
	c) Aus dem R. E. Bahn-Baufonds	841.861
	d) Aus der Anleihe . . .	35,012.688
1881/82	I. Ueberschuss	6,529.730
	II. a) Kriegsentschädigung . .	2,116.570
	b) R. F. B. Fonds	9,450.000
	c) R. E. B. Fonds	2,000.000
	d) Aus der Anleihe . . .	53,541.706
1882/83	I. Ueberschuss	10,558.310
	II. a) K. E.	18.283
	b) R. F. B. Fonds	9,077.600
	c) R. E. B. Fonds	2,400.000
	d) Aus der Anleihe . . .	30,674.405
	Aus d. Reichstagsgebäude-Fonds	7,775.000
1883/84	I. Ueberschuss	14,774.000
	II. R. F. B. Fonds	9,600.000
	Aus der Anleihe	28,387.000

Etat		Mark
1884/85	I. Ueberschuss	15,825.000
	II. 1) R. F. B. Fonds	10,400.000
	2) Reichstagsgebäude-Fonds .	2,000.000
	3) Aus der Anleihe . . .	22,193.000
Nachtrag	Für Marine-Anleihe . . .	18,790.000
1885/86	1) R. F. B. Fonds	4,630.000
	2) R. T. G. Fonds	1,000.000
	3) Anleihe	32,465.000
1886/87	1) F. B. Fonds	12,231.000
	2) R. T. G. Fonds	2,000.000
	3) Anleihe	35,700.000
1887/88	1) R. F. B. Fonds	253.000
	2) R. T. G. Fonds	500.000
	3) Anleihe	65,730.000
Nachtrag	Für Heeresanleihe	156.600.000
1888/89	1) R. F. B. Fonds	517.000
	2) R. T. G. Fonds	500.000
	3) Anleihe	394,695.887
1889/90	1) R. F. B. Fonds	—
	2) R. T. G. Fonds	500.000
	3) Anleihe	77,900.000
	Sonstige ausserordentliche Deckungsmittel	5,120.000
Nachtrag	Für Heeresanleihe	12,480.000
1890/91	a) R. T. G. Fonds	1,800.000
	b) Anleihe	255,700.000
	c) Sonstige Deckungsmittel .	9,100.000
III. Nachtrag	Anleihe für Heer, Post, Telegraphen	50,500.000
1891/92	a) R. T. G. Fonds	1,700.000
	b) Anleihe	76,470.000
	c) Sonstige Deckungsmittel .	10,820.000
I. Nachtrag	Anleihe für Heer, Post, Telegraphen	1,640.000
II. „	Anleihe für die Befestigung von Helgoland	1,395.000

Etat		Mark
1892/93	I. Uerschuss	15,000.000
	II. a) T. G. Fonds	4,000.000
	b) Anleihe	137.660.595
	c) Sonstige Deckungsmittel .	3,118.000
Nachtrag	Eisenb. Anleihe	9,640.000
1893/94	I. Ueberschuss	4,147.200
	II. a) R. T. G. Fonds	3,600.000
	b) Anleihe	152,220.000
	c) Sonstige Deckungsmittel .	13,600.000
II. Nachtrag	Heeres-Anleihe	48,000.000
1894/95	I. Ueberschuss	1,372.000
	II. a) R. T. G. Fonds	2,000.000
	b) Anleihe	120,300.000
	c) Sonstige Deckungsmittel .	7,800.000
1895/96	I. Ueberschuss	14,500.000
	II. a) Anleihe	43,300.000
	b) Sonstige Deckungsmittel .	3,000.000
1896/97	I. Ueberschuss	7,445.233
	II. a) Anleihe	26,659.121
	b) Sonstige Deckungsmittel .	1,500.000
I. Nachtrag	. . . . .	8,602.588

merkwürdigerweise unter den ordentlichen Einnahmen aufzuführen pflegt, gleich als ob sie eine selbstverständliche und nie versiegende Einnahmequelle wären. Noch eine andere Beobachtung lässt sich machen, nämlich das nicht allzu seltene Auftreten von Nachtragsetats. Im Jahre 1884/85 brachte man die 18 Mill.-Marineforderung mit einem solchen ein; 1887/88 verlangte man die Gelder für die berühmte Heeresanleihe vom 1. Juni 1887 auf diese Weise und gelegentlich benutzte man den schon bekannten Weg auch mehrfach wie z. B. im Etatjahre 1891/92.

Zum zweiten Punkte nur einige Worte zur ange-

fügten Tabelle:[1]) Der procentual höchste Anleihebetrag findet sich im Etatjahre 1887/88, wo eine Summe von 233,109,000 M. 26,6 % des Gesamtbedarfs darstellt, der prozentual niedrigste Betrag ist der von 1876/77, nämlich 16,300,000 M., d. i. 2,4 % des Gesamtbedarfs. Der Durchschnittsbetrag ist für die Jahre bis 1893/94 10,7 %.

Die Art der Begebung der Anleihen war wechselnd. Man benutzte teils und vor allem die Vermittlung von Bankhäusern zur Emission, man liess die Anteilscheine ferner durch Vermittlung der Reichsbank freihändig an der Börse veräussern, dies besonders im Anfang der achtziger Jahre, man legte die Anleihen endlich zur freien Zeichnung auf, ohne sich der Bankkonsortien zu bedienen; dieses letzte aber sehr selten. — Der Zinsfuss der ersten Anleihe war 4 %; seit 1886 ging man zu 3½ % über und seit Beginn der neunziger Jahre benutzte man den 3 prozentigen Typ. Dieser fand allerdings im Reichstage anfangs mehrfachen Widerspruch. Der Abgeord-

[1]) Tabelle.

Jahre	Gesammtbedarf	Anleihedeckung	%
	ℳ	ℳ	
1876/77	679,081,200	16,300,000	2,4
1877/78	569,388,500	51,812,600	9,1
1878/79	784,209,700	63,344,400	8,1
1879/80	550,264,800	77,337,000	14,1
1880/81	550,065,700	49,925,200	9,1
1881/82	612,505,300	52,205,800	8,5
1882/83	604,396,200	30,154,900	5,0
1883/84	587,251,800	24,651,800	4,2
1884/85	614,594,600	38,065,900	6,2
1885/86	637,672,500	31,311,500	4,9
1886/87	693,532,000	46,806,700	6,8
1887/88	876,934,700	233,109,000	26,6
1888/89	1,020,221,400	166,970,500	16,4
1889/90	1,110,674,900	240,561,000	21,7
1890/91	1,353,620,600	176,258,200	13.0
1891/92	1,245,035,600	309,381,300	24,8
1892/93	1,217,227,000	55,006,600	4,5
1893/94	1,330,429,400	153,187,400	11,1
1894/95	1,286,546,500	120,311,995	9,4
1895/96	1,239,250,400	43,359,831	3,5

nete Windthorst meinte, die Anleihe von 1890 sei wesentlich deshalb zu 3 % begeben worden, weil man sie dem Auslande dadurch schmackhafter machen wollte, wogegen indes der Schatzsekretär erklärte, die Begebung sei darum zu diesem Kurse erfolgt, weil das Bankkonsortium sich ausser stande erklärte, einen anderen Typ als den 3 prozentigen zu übernehmen. Der Abgeordnete von Frege bedauerte, dass man bei den Reichsanleihen so sehr darauf sehe, das Geld zum billigsten Zinsfuss zu erhalten; man erschüttere dadurch das Vertrauen gerade schwacher Kapitalisten in die Unveränderlichkeit des Zinses der Staatspapiere. Trotz dieser gegnerischen Ansichten erhielt sich der 3 prozentige Typ.

Nach der Denkschrift vom 3. Dezember 1895 beträgt die Summe der Anleihekredite bis zu dieser Zeit 2,115,566.265 M. Davon waren bis Ende Oktober 1895 realisiert:

a)	in 4 %igen Schuldverschreibungen zum Nominalwerte von 450 Millionen .	445,705,020 M.
b)	in 3 1/2 %igen Schuldverschreibungen im Nominalwerte von 790 Millionen .	798,708,641 „
c)	in 3 %igen Schuldverschreibungen im Nominalwerte von 854,553,600 .	731,290,825 „
	Sa. Nominalwerte 2,094,553,600 .	1,975,704,486 M.

Der Durchschnittskurs für die

4 %ige Reichsschuld stellte sich auf	99,045 %
f. d. 3 1/2 %ige „ „ „ „	101,102 %
f. d. 3 %ige „ „ „ „	85,575 %

Demnach der Zinsfuss für die

4 %ige Schuld auf	4,038 %
3 1/2 %ige „ „	3,461 %
3 %ige „ „	3,505 %

Die effektive Verzinsung des gesamten bis Ende Oktober 1895 realisierten Anleihebetrags stellt sich im Durchschnitte auf 3,608 %. Nach dem Etat von 1896/97 erfordert die Verzinsung der Reichsschuld 75,942,550 M.

An der obengenannten Anleihesumme sind die verschiedenen Verwaltungszweige in der Art beteiligt, dass für Heer und Marine im ganzen 4,2 mal so viel aufgewendet wurde, wie für alle übrigen Zwecke zusammen.

Hiebei sind unter den Ausgaben zu militärischen Zwecken diejenigen für den Nordostsee-Kanal nicht inbegriffen, weil dieser nicht einem rein strategischen Zwecke dient.

Es verteilt sich endlich die Reichsschuld auf die einzelnen Finanzgemeinschaften in der Weise, dass

A. Sämtliche Bundesstaaten mit 1,880,296 100 M.
B. Die Bundesstaaten mit Ausschluss von Bayern mit . . 122,816.700 M.
C. Die Bundesstaaten mit Ausschluss von Bayern und Württemberg mit . . . . 78,176.400 M.

beteiligt sind. Bekanntlich entsteht diese Trennung dadurch, dass Bayern an gewissen Heeresausgaben und zusammen mit Württemberg an den Ausgaben für die Reichspost nicht teil nimmt.

II. Abschnitt.

Conversion und Tilgung.

Dies sind die beiden Schmerzenskinder der Reichs-Finanzverwaltung, besonders die Tilgung. Darüber liesse sich sehr viel und sehr wenig sagen: Sehr wenig, weil bedeutendere Thatsachen bis in die jüngste Zeit kaum zu erwähnen sind, sehr viel darüber, was alles geschehen sollte und könnte.

Die Aufwendungen für die Tilgung der Reichsschuld konnte man noch vor nicht sehr langer Zeit zutreffend mit Null bezeichnen und heute — nicht sehr viel höher. Es sind gar viele Anstrengungen auf diesem Gebiete umsonst gewesen. Schon 1885 begann im Reichstage der Tadel des unaufhörlichen Schuldenmachens und man betonte die Notwendigkeit der Rückzahlung, obwohl damals die Gesamtschuldenlast erst 410 Mill. Mark und das Zinserfordernis nur 18 Mill. betrug.[1])

---

[1]) Beachtenswert aus dieser Zeit ist eine Aeusserung Cucheval-Clarigny's in seinem „Essai sur l'amortissement et sur les emprunts d'états“ Paris 1896: „Ce qui est vraiment redoutable, ce sont les

Die Summe stieg ja allerdings bald gewaltig, und man fühlte sich verpflichtet, um wenigstens etwas zu thun, der Verteilung der einmaligen Ausgaben auf den ordentlichen und ausserordentlichen Etat besonderes Augenmerk zuzuwenden. Auch regierungsseitig konnte man sich dem nicht verschliessen. So versicherte der Schatzsekretär Freiher v. Maltzahn bei der Etatberatung für 1889/90: „Ich kann bezeugen, dass bei der Scheidung derjenigen Ausgaben, welche man auf Anleihemittel verwiesen hat, mit peinlicher Gewissenhaftigkeit vorgegangen ist, und es wird auch notwendig sein, in Zukunft hier mit peinlicher Gewissenhaftigkeit in der Richtung vorzugehen, dass, sobald man zweifelhaft ist, ob eine Ausgabe auf Anleihemittel oder auf Mittel des ordentlichen Jahresetats zu verweisen ist, man sich dafür wird entscheiden müssen, sie auf die Mittel des ordentlichen Etats zu übernehmen. Dazu zwingt uns meiner Auffassung nach die durch die Bedürfnisse des Reichs mit Notwendigkeit herbeigeführte Steigerung unserer Schuldenlast, dazu zwingt uns doppelt der Ausblick auf die Zukunft, auf diejenige Zukunft, welche in der Alters- und Invaliditätsversicherung dem Reiche neue, im Interesse der ärmsten Bevölkerung notwendige, aber jedenfalls für die Reichsfinanzen belastende Ausgaben zuweisen wird." Andererseits hatte der Direktor im Reichsschatzamt Aschenborn in seiner oben schon erwähnten Rede vom 23. Februar 1888 gemeint: „Man hat sich bisher nicht entschlossen, praktisch vorzugehen (nämlich bezüglich der Schuldentilgung) angesichts der seit Jahren gestiegenen Matrikularbeitragslast und der in den letzten Jahren hervorgetretenen, ebenfalls wachsenden Fehlbeträge."

Diese negative Wirkung des Defizits hat aber scheinbar sehr lange angehalten, sogar dann noch, als es gar keine Fehlbeträge mehr, sondern Ueberschüsse gab. — In Abgeordnetenkreisen war man mehrfach der Meinung, dass ein Tilgungsfonds diesem Uebel steuern könne. Der

bonnes finances du nouvel empire allemand: c'est le soin avec lequel un pays dont la pauvreté paralysait la puissance, s'attache à fortivier sont crédit et se ménage pour l'avenir les ressources qui lui ont plus d'une fois manqué dans le passé." Vermutlich würde Cucheval-Clarigny diesen Satz heute etwas modificieren.

Abg. E. Richter sprach sich aber hingegen aus, da nach seiner Meinung derlei künstliche Mittel nicht helfen könnten; zu erreichen sei nur etwas durch eine ganz rigorose Prüfung der Ausgaben und namentlich dadurch, dass man in der Ausgabenprüfung keinen Unterschied mache, ob die Deckung aus laufenden Mitteln oder aus Anleihen genommen werde. Der Etat setze in seiner Formierung geradezu eine Prämie darauf, bei der Bewilligung vor der Deckung, welche aus Anleihen genommen wird, weniger vorsichtig zu sein. Man müsse aber im Gegenteil darauf sehen, dass möglichst viele Posten des Extraordinariums aus ordentlichen Mitteln gedeckt würden. Das sei rationeller als die Begründung eines Tilgungsfonds, der doch so lange keine Bedeutung habe, als man jährlich in der Lage sei, neue Kredite beanspruchen zu müssen.

Anfangs der neunziger Jahre suchte man mit zwei kleinen Mitteln vorläufig etwas Besserung zu schaffen. Man traf nämlich im Etat für 1892/93 zum erstenmal eine kleine Aenderung insofern, als man die Ueberschüsse aus der Verwaltung des Münzwesens, welche bisher als ordentliche Jahreseinnahmen behandelt worden waren, unter die ausserordentlichen Einnahmen stellte und diesen Betrag von der Anleihe abzog.

So wurden eingestellt:

1892/93	1,000.000	M.
93/94	1,000.000	„
94/95	350.000	„
95/96	1,000.000	„

Dabei blieb es aber einstweilen. Ferner trat noch eine mehr äusserliche Verschiebung ein, die aber doch praktisch von grosser Bedeutung ist. In den Reden der Abgeordneten war nämlich immer wieder die Notwendigkeit der Ueberweisung grösserer Summen des ao. auf den o. Etat betont worden. Man bemühte sich dann auch von seiten der Regierung dieser Anforderung nachzukommen, und zwar in solchem Masse, dass der Schatzsekretär sich bei der Etatberatung für 1895/96 einen Tadel der Abgeordneten Richter und Rückert wegen tendenziöser Ueberspannung des Etats zuzog: man habe zu grosse Beträge des Extraordinariums aus ordent-

lichen Mitteln gedeckt. „Im Durchschnitt der Jahre 1884 bis 1889 hat die Summe der einmaligen Ausgaben, die aus laufenden Mitteln zu decken sind, nur 33½ Millionen betragen, in den Jahren 1889 bis 94 ist sie schon auf 74 Millionen gestiegen, und jetzt soll sie auf 98½ Mill. erhöht werden".

In die fast vollständige Ruhe, welche so bisher auf dem Gebiete der Schuldentilgung im Reichshaushalt geherrscht hatte, brachte nun das Reichsgesetz betr. die Verwendung überschüssiger Reichseinnahmen zur Schuldentilgung vom März 1896 eine, wenn auch nicht sehr starke, so doch recht merkbare Bewegung. Die Anregung dazu ging von der Zentrumspartei aus, und in verhältnismässig sehr kurzer Zeit, nach einigen Debatten über staatsrechtliche und finanzielle Bedenken gegenüber diesem Vorschlage, wurde die Vorlage durch die einstimmige Annahme in der Reichstagssitzung vom 24. März 1896 erledigt.[1]) Das Gesetz hat folgenden Wortlaut: „Uebersteigen im Etatjahre 1896/97 die den Bundesstaaten zustehenden Ueberweisungen aus den Erträgen an Zöllen, Tabaksteuer, Branntweinverbrauchsabgabe und Zuschlag zu derselben, sowie an Reichsstempelabgaben für Wertpapiere etc. die aufzubringenden Matrikularbeiträge, so ist die Hälfte des Ueberschusses zur Verminderung der Reichsschuld zurückzuhalten. Bei Ermittelung des Unterschiedes zwischen dem zu Ueberweisungen verfügbaren Betrage und den Matrikularumlagen werden von den letzteren die von einzelnen Bundesstaaten zur Reichskasse zu zahlenden Ausgleichungsbeträge abgesetzt. Die Verminderung der Reichsanleihe erfolgt durch entsprechende Absetzung vom Anleihesoll. Soweit geeignete Anleihekredite nicht mehr offen stehen, wird über die Art der Schuldentilgung durch den Reichshaushaltsetat Bestimmung getroffen. Ausserdem wird die Summe, welche gemäss § 8 des Zolltarifgesetzes vom 15. Juli 1879 der Reichskasse von dem Ertrage der Zölle und der Tabaksteuer verbleibt, für das Etatsjahr 1895/96 behufs Ver-

[1]) In der Session 1894 war bekanntlich der Gesetzentwurf betr. die anderweite Regelung des Finanzwesens des Reiches, der sog. „Automat", im Widerstande des Reichstags gescheitert.

minderung der Reichsschuld von 130 Millionen Mark auf 143 Millionen Mark erhöht".

Die Verhandlungen sind insofern interessant, als sie den Standpunkt der Regierung und des Reichstags gegenüber den hier schwebenden Fragen kennzeichnen. So äusserte sich der Schatzsekretär Graf Posadowsky in der Sitzung vom 20. März: „Ich glaube schon heute erklären zu können, dass die verbündeten Regierungen grundsätzlich und ausnahmslos den Beginn einer Schuldentilgung für eine durchaus nützliche Massregel halten. Aber die Mehrheit der Regierungen und insbesondere auch die kgl. preussische Regierung gehen von der Auffassung aus, dass es sich hier nur um ein Provisorium handelt, um einen Versuch. Sie sowohl, wie die Mehrheit der übrigen Regierungen — ich kann hier sogar sagen: sämtliche Regierungen halten daran fest, dass, wenn die Ueberschüsse aus den Ueberweisungssteuern ganz oder teilweise zur Schuldentilgung verwendet werden, den verbündeten Regierungen eine Gewähr geleistet werden müsse, dass sie auch gegen Zubussen an das Reich sicher gestellt sind; sie müssen sich deshalb für eine dauernde gesetzliche Regelung des Finanzwesens aussprechen, welche zwar die Ueberschüsse aus den Ueberweisungssteuern zur Schuldentilgung zur Verfügung stellt, aber gleichzeitig auch die Einzelstaaten gegen wechselnde Ansprüche des Reichs sichert". Und in der Sitzung vom 23. März erklärt derselbe wiederum: „Diese Zustimmung (nämlich der verbündeten Regierungen zum Gesetzentwurf) ist aber nur erteilt unter der ausdrücklichen Voraussetzung, dass mit diesem Gesetzentwurf der erste Schritt gethan sein werde in der organischen Regelung des Finanzverhältnisses zwischen Reich und Einzelstaaten, zu einer Regelung, welche zwar Ueberschüsse zur Schuldentilgung verwendet, aber gleichzeitig die Einzelregierungen in die Lage versetzt, klare und sichere Voranschläge zu machen, welche der Steuerkraft ihres Landes entsprechen. Mit anderen Worten: die verbündeten Regierungen haben sich in ihrer Mehrheit zu diesem Gesetzentwurf nur unter der Voraussetzung entschlossen, dass der Hauptgedanke der bisherigen Reichsfinanzreform, abgesehen von Einzelheiten, zum Ausdruck kommt, dass,

soweit Ueberschüsse dem Reich aus den bisherigen Ueberweisungssteuern zufliessen, die Einzelstaaten auch gesichert werden gegen wechselnde und wachsende Zubussen an das Reich". In der Budgetkommission kam einmal ein Einwand, das die Frankenstein'sche Klausel von diesem Antrag berührt werde. Dem gegenüber erklärte aber der Antragsteller Abgeordneter Dr. Lieber, dass er glaube, der Vorschlag sei mindestens unvergleichlich weniger als die von den verbündeten Regierungen vorgeschlagene Finanzreform eine Beeinträchtigung, dieselbe sei vielmehr, und zwar nach deren finanzpolitischer Seite nur ein zeit- und sachgemässer Ausbau der clausula Frankenstein. Die Ueberweisungen auf Grund der Frankensteinschen Klausel seien doch eigentlich eine dem steten Anwachsen der Reichsschulden gegenüber grausame und kaum noch reichstreue Fiktion.

In der Schlussverhandlung äusserte dann der Abgeordnete Dr. Bachem: „Ich glaube, dass gerade die Thätigkeit des Reichstages in diesem, dem vorigen und dem vorvorigen Jahre auf finanziellem Gebiete im deutschen Volke einen besonders warmen Beifall findet, wie vielleicht noch niemals vorher der Reichstag auf finanziellem Gebiete ihn gefunden hat. Es ist uns gelungen, ohne dass wir neue Steuern in dem Masse, wie es früher verlangt war, zu schaffen brauchten, eine vernünftige Regelung unseres Etats zu ermöglichen. Es ist sogar über dasjenige, was erwartet wurde, hinaus möglich geworden, in diesem laufenden Etat und voraussichtlich im nächsten Etat, den wir jetzt zum Abschluss bringen, Ueberschüsse den Einzelstaaten zuzuwenden bezw. in sichere Aussicht zu nehmen. Dabei ist es uns gelungen, die Anleihe auf einen Stand hinunterzudrücken, wie sie ihn seit langen Jahren nicht gehabt hat." Und ebenso meint der Abg. R. Müller in seiner Broschüre über dieses Gesetz mit nicht geringer Befriedigung, dass gegenüber der im Jahre 1893 geplanten Finanzreform des Bundesrats mit 100 Millionen neuen Steuern die Finanzreform des Zentrums ohne neue Belastung der Steuerzahler und im Sinne verständiger Sparsamkeit zur Annahme gelangt sei, und zum erstenmale seit dessen Bestehen ein Anfang

gemacht worden sei mit der Tilgung der Schulden des deutschen Reiches. [1])

Endlich wurde auch mit der Konversion wenigstens eines Teiles der Reichsschuld ein Anfang gemacht. Die vierhundertfünfzig Millionen 4% Anleihe wurden in $3^1/_2$%ige Renten verwandelt, was eine jährliche Zinsersparnis von etwa $2^1/_4$ Mill. ergiebt. Lange Erörterungen und Erwägungen waren der Vorlage vorausgegangen. Schon im Frühjahr 1895 waren aus dem Schoosse des Reichstages Anregungen zu einer Konversion gekommen, welchen gegenüber die Regierung sich aber vorläufig ablehnend verhielt. Im Dezember desselben Jahres kam

---

[1]) Das Gesetz ist für das Etatsjahr 1897/98 in folgender, etwas veränderter Form erneuert worden:

§ 1. Unter Aufhebung der Vorschrift im Absatz 1 des Gesetzes vom 16. April 1896 wird die Summe, welche gemäss § 8 des Zolltarifgesetzes vom 15. Juli 1879 der Reichskasse vom Ertrage der Zölle und der Tabaksteuer verbleibt, für das Etatsjahr 1896/97 behufs Verminderung der Reichsschuld von 130 Mill. Mk. auf 180 Mill. Mark erhöht.

§ 2. Uebersteigen im Etatsjahr 1897/98 die den Bundesstaaten zustehenden Ueberweisungen aus den Erträgen an Zöllen, Tabaksteuer, Branntweinverbrauchsabgabe und Zuschlag zu derselben, sowie an Reichsstempelabgaben die aufzubringenden Matrikularbeiträge, so sind drei Vierteile des Ueberschusses an den den Bundesstaaten aus dem Ertrage der Zölle und der Tabaksteuer zu überweisenden Beträgen zu kürzen und zur Verminderung der Reichsschuld zurückzuhalten. Die Verminderung der Reichsschuld erfolgt durch entsprechende Absetzung vom Anleihesoll. Soweit geeignete Anleihekredite nicht mehr offen stehen, wird über die Art der Schuldentilgung durch den Reichshaushaltsetat Bestimmung getroffen.

§ 3. Uebersteigen im Etatsjahr 1899/1900 die Matrikularbeiträge das Etatssoll der Ueberweisungen für die gleiche Periode um mehr als den Betrag der für das Rechnungsjahr 1897/98 über die Matrikularbeiträge hinaus erfolgenden Ueberweisungen, so bleibt der Mehrbetrag in so weit unerhoben, als auf Grund des § 2 Mittel zur Schuldentilgung verfügbar geworden sind. Die infolgedessen zur Herstellung des Gleichgewichts im ordentlichen Etat erforderliche Deckung erfolgt zu Lasten des ausserordentlichen Etats. Jedoch ist von dieser Bestimmung nur in dem Masse Gebrauch zu machen, als der Bedarfsbetrag nicht durch Mehrerträge bei den Ueberweisungssteuern Deckung findet.

§ 4. Bei Ermittlung des Unterschiedes zwischen den Ueberweisungen und den Matrikularbeiträgen werden von den letzteren die von den einzelnen Bundesstaaten zur Reichskasse zu zalenden Ausgleichungsbeträge abgesetzt.

die Sache wieder zur Besprechung, wobei der Abgeordnete Fritzen meinte, die Frage sei augenblicklich keine brennende, die Konversion sei in weite Ferne gerückt und es werde sobald nicht daran gedacht werden können. Der Schatzsekretär erklärte, dass die verbündeten Regierungen sich auf eine Konversion nicht eher einlassen könnten, als bis nach ihrer Ueberzeugung der Zinsfuss dauernd niedriger stabiliert sei; dies aber scheine noch nicht der Fall zu sein. Auch meinte derselbe einmal, der Schwerpunkt der Konversion liege vielmehr in den Einzelstaaten als im Reich. Diese würden durch eine Reichskonversion unfehlbar zur Konversion ihrer Landesanleihen gezwungen, und so lange sie dies nicht wollten, ständen sie deshalb auch jener ablehnend gegenüber. Diese Ansicht, dass beinahe die grösste Bedeutung der Reichskonversion in der dadurch veranlassten Konversion der Einzelstaaten liegen würde, machte sich auch im Parlamente bemerkbar, da die Summen, welche in diesem zur Konversion kämen, ganz bedeutend grösser als die der Reichsanleihen sein würden. Dies führt uns schon auf einen eigentümlichen Punkt in dieser Frage, zu welchem wir bald andere sich gesellen sehen werden. Bei dem ganzen Vorgange machen sich gewissermassen zwei aktive und zwei passive Kräfte bemerkbar (natürlich im grossen betrachtet), jene hauptsächlich einerseits aus Agrariern, andererseits aus Sozialdemokraten, diese aus einem Teile der Mittelparteien und der Regierung sich zusammensetzend. Am heftigsten drängten jene Erstgenannten zur Konversion, allerdings aus völlig verschiedenen Gründen. Zur Beleuchtung der einen ist die Petition der westpreussischen Landwirtschaftskammer an den Reichstag bedeutsam, welche lautet: „Die Konversion der 4%igen und $3^1/_2$%igen Staatsschuld in 3%ige stellt die Erfüllung einer ausführbaren und gerechten Forderung, sowohl der Steuerzahler als auch der notleidenden Produktivstände, insbesondere der Landwirtschaft dar. Die Konversion der Staatsschuld auf 3% ist die unerlässliche Vorbedingung der Verbilligung des ländlichen Realkredits. Die schleunige Vorlage derselben würde die Ausführung der gerade jetzt in unserer Provinz in die Wege geleiteten Konver-

sion der westpreussischen Landschaft erheblich erleichtern und für die landwirtschaftlichen Schuldner günstig gestalten. Fest überzeugt von dem ernsten und aufrichtigen Bemühen des hohen Reichstages, die Notlage der Landwirtschaft nach Kräften zu mildern, wendet sich die westpreussische Landwirtschaftskammer vertrauensvoll an den hohen Reichstag mit der Bitte, die Konversion noch während des jetzigen Tagens des Reichstags zur Ausführung zu bringen.“ Im April 1896 brachte der Abgeordnete Meyer (Danzig) eine Interpellation ein des Inhalts: „Beabsichtigen die verbündeten Regierungen demnächst mit der Konversion der 4- und $3^1/_2$ %igen Reichsanleihen in 3%ige vorzugehen? Sie war von besonders vielen Grundbesitzern unterzeichnet.

Bei der Besprechung derselben am 2. Mai 1896 illustrierte der Interpellant die in obiger Petition hervorgetretene Auffassung in folgender Weise: „Wenn im Oktober (1895) die verbündeten Regierungen die staatliche Konversion in die Wege geleitet hätten, wären die landschaftlichen Pfandbriefe auf circa pari gestiegen, und die landschaftlichen Schuldner, die Landwirte hätten ohne besondere Kosten ihre Schulden in 3%ige umwandeln können. Durch die direkte Schuld des Vorgehens der Regierung ist heute der Stand ein solcher, dass die Pfandbriefe 95 stehen, d. h. dass nur mit Unkosten von 5% die Landschaftsschulden konvertiert werden können, und dass also die Landwirtschaft in den verbilligten Zinsgenuss von $^1/_2$% erst nach Jahren eintritt. Es hat sogar noch schlimmere Folgen: bei der Kursdifferenz von 5% sind die Landschaften gar nicht in der Lage, die Konversion noch weiter durchzuführen und durch direkte Schuld der Regierung sind die Landwirte gezwungen, nach wie vor diesen durch nichts gerechtfertigten hohen Zinsfuss weiter zu bezahlen“.

Der Redner suchte dann aus verschiedenen Thatsachen nachzuweisen, dass der niedrige Zinsfuss stabil geworden und demnach eine Konversion angezeigt sei. Dies war der Standpunkt auf der rechten Seite des Hauses. Andere Klänge bekam man von links zu hören. Dort führten die Abg. Bebel und Singer in langen Reden aus, die Konversion sei unvermeidlich, um die

breiten Klassen des niederen Volkes, welches in den Zöllen und indirekten Steuern die Verzinsung der Reichsschuld trage, zu entlasten. Es sei falsch und irrationell, wenn der Staat einen höheren Zins als den üblichen bezahle, bloss zu Gunsten der Rentenbesitzer. Man wollte auch (wie übrigens auch von seiten der Agrarier) die Konversion der 4%igen und $3^1/_2$%igen Schulttitel in 3%ige, wodurch eine Zinsersparnis von etwa 8 Mill. sich ergeben hätte. Auch der Abg. Meyer-Danzig meinte: „Dass die Konversion in 3%ige durchgeführt wird, ist meines Erachtens ja selbstverständlich. Heute eine Konversion in $3^1/_2$% vorzunehmen, würde gleichbedeutend mit einer Bereicherung des Grosskapitals auf Kosten des gesammten Erwerbslebens sein. Niemals glaube ich werden die verbündeten Regierungen dazu die Hand bieten.“ Sie thaten es dennoch.

Zu diesen beiden Richtungen nun, welche die Konversion eifrig betrieben, standen in einem gewissen Gegensatz ein Teil der Mittelparteien und die Regierung. Der Abgeordnete Rintelen sprach sich entschieden gegen die Konversion aus, indem er in beweglichen Worten die dadurch verursachte Schädigung der kleinen Kapitalisten, besonders der Wittwen und Waisen, vieler Stiftungen, Fonds und gemeinnützigen Anstalten, welche gezwungen seien, ihre Gelder in Staatsrenten anzulegen, geltend machte. Er ging soweit zu behaupten, dass diejenigen, welche für die Konversion stimmten, mit eisernen Herzen das kommende Elend ansähen und mit ehernen Schuhen darüber hinwegschreiten wollten. Gegen die Konversion im gegenwärtigen Zeitpunkt sprachen sich ebenfalls, wenn auch mit milderen Worten, ein Teil der konservativen Fraktion und der Reichspartei aus; andere Teile des Hauses verhielten sich abwartend und wollten der Regierung die Initiative überlassen. Diese aber wollte vorerst auch noch warten.

Der Schatzsekretär Graf Posadowsky äusserte in Beantwortung der Interpellation Meyer: „Für die verbündeten Regierungen kann meines Erachtens bei der Frage der Entscheidung der Konversion zunächst nur ein Gesichtspunkt massgebend sein: das ist die Entwicklung des Geldmarkts überhaupt“. Wirtschaftliche

Gründe seien gewiss ebenfalls von grosser Bedeutung, aber sie liessen sich nicht in der Weise wie geschehen mit der Konversion verkoppeln. Erst 1895/96 sei die 3%ige Reichsanleihe zu 99 1/3 realisiert worden. „Aus diesen Zahlen folgt aber doch das eine, dass erst knapp ein Jahr verflossen, seit das Reich in der Lage ist, wirklich zu 3% Geld aufzunehmen und seine Anleihen thatsächlich mit 3% zu verzinsen. Ob das ein Zeitraum ist, der für einen Staat genügt, um sofort zu einer Konversion aller früheren Anleihen auf 3% vorzugehen, das scheint mir doch ausserordentlich fraglich." Der Redner führt dann fort: „Ich kann zum Schlusse Namens des Herrn Reichskanzlers die positive Erklärung abgeben, dass derselbe unter keinen Umständen eine Konversionsvorlage dem Bundesrat unterbreiten wird ohne vollständige Uebereinstimmung und ein gleichmässiges Vorgehen bezüglich der Konversion in den hauptsächlichsten Einzelstaaten". Hier tritt uns wieder diese spezifisch deutsche Konversionsschwierigkeit entgegen, mit welcher die Reichsregierung bei allen derartigen Fragen zu rechnen hat. Aber ihre Entschlüsse wurden nicht nur hievon beeinflusst, sie verschloss sich auch nicht den oben erwähnten, vom Abg. Rintelen hervorgehobenen Rücksichten, da, wie der Schatzsekretär sagte, der Staat das Wohl des Ganzen und nicht das einzelner Klassen ins Auge zu fassen habe und gegenüber dem den einen erwachsenden Vorteil die Schädigung der Anderen nicht übersehen dürfe. Ausserdem bezweifelte man, ob als landesüblicher Zinsfuss thatsächlich jetzt schon 3% betrachtet werden könne und hatte noch manche andere kleinere Bedenken. So stand die Sache anfangs des Jahres 1896. Unterdessen wurden einzelne Schwierigkeiten gehoben; Preussen, Bayern, Württemberg und Baden konvertierten ihre 4%igen Anleihen auf 3 1/2%ige, die 4%ige Reichsanleihe sank dauernd im Kurse, und so entschloss man sich endlich zu Beginn des Jahres 1897 dem Reichstage einen Entwurf über die Konversion der 4%igen Anleihe in 3 1/2% vorzulegen. Warum man nicht weiter ging, führt die Begründung aus, welche mehrere der oben erwähnten Punkte rekapitulierend sagt: „Gegenüber den Anregungen

auf Konvertierung der höher verzinslichen Reichsanleihen, welche in den letzten Sessionen des Reichstags wiederholt gegeben sind, hat die Umwandlung nur einem Sinken des allgemeinen Zinsfusses folgen, nicht aber ihm vorangehen dürfen, und dass daher der Entschluss zu konvertieren, für das Reich in erster Linie von der Ueberzeugung abhänge, dass der Zinsfuss allgemein und dauernd gesunken sei. Dieser Zeitpunkt scheint nunmehr für die 4prozentige Reichsschuld gekommen. Die Kursverhältnisse lassen unzweifelhaft eine sinkende Tendenz des Zinsfusses erkennen. Die 4 %ige Reichsanleihe bleibt im steigenden Masse hinter dem normalen Verhältnis zu der 3 prozentigen Anleihe zurück.

Da diese Erscheinungen offenbar auf der allgemeinen Erwartung der Besitzer beruhen, dass über kurz oder lang eine Herabsetzung des Zinsfusses des 4 %igen Reichsanleihe stattfinden werde, so erscheinen die Wirkungen der letzteren bereits eskomptiert. Erfordert einerseits die Rücksicht auf die Gesamtzahl der Steuerzahler, dass mit einer Herabsetzung des Zinsfusses nicht länger gezögert werde, so darf andererseits bei der Durchführung der Massnahme der fiskalische Vorteil nicht allein den Ausschlag geben, vielmehr sind die Bedingungen für die Erneuerung des Schuldverhältnisses so zu gestalten, dass sie angesichts der derzeitigen Lage des Geldmarktes den Interessen der Gläubiger weit entgegenkommen. Eine Herabsetzung des Zinsfusses auf 3 % würde auch insoferne unbegründet sein, als der Zinsfuss von 3 % als ein landesüblicher wohl für eine absehbare Zeit nicht angesehen werden könne.

Von wesentlicher Bedeutung sei der Umstand, dass auch die Bundesstaaten Bayern, Württemberg, Preussen und Baden bei ihren Konvertierungen ein Herabgehen unter $3^1/_2$ % nicht als gerechtfertigt anerkannt haben. Zu der gleichen Erkenntnis führe eine Prüfung der thatsächlichen Durchschnittsverzinsung der Reichsanleihen. Endlich war nicht ausser Acht zu lassen, dass bei einer gleichzeitigen Konvertierung der 4 und $3^1/_2$ %igen Reichsschuldverschreibungen in 3 %ige im Zusammenhang mit der Umwandlung der bezüglichen Anleihen der Einzelstaaten so ungeheure Summen zur Konversion gestanden

haben würden, dass mit Recht eine ausserordentliche Erschütterung des Geldmarktes und damit des Wirtschaftslebens zu erwarten gewesen wäre".

Bei der ersten Beratung der Vorlage in der Sitzung vom 3. Februar 1897 wurden keine neuen Gesichtspunkte mehr vorgebracht. Der Abgeordnete Meyer (Danzig) erklärte sich mit dem Entwurf im ganzen einverstanden, die Abgeordneten Bebel, Graf Stolberg-Wernigerode und Dr. Barth sprachen sich für die Konversion auf 3% aus, während der Abgeordnete Dr. Hammacher sich dagegen erklärte. Auch die sogen. Schonfrist fand verschiedene Beurteilung. Insbesondere beantragte bei der zweiten Beratung der Abgeordnete E. Richter, den § 10 des Entwurfs: Die umgewandelten Reichsanleihen sollen vorerst bis zum April 1905 nicht gekündigt werden, zu streichen oder die Schutzfrist nur bis 1903 auszudehnen. Er behauptete, dieselbe sei unnötig, wie das Vorgehen Bayerns zeige, welches ohne eine solche Frist konvertiert habe. Man solle sich keine unnötige Zinslast aufbürden. Auch werde der Zinsfuss durch jene Massregel künstlich hoch gehalten zum Nachteile des verschuldeten Grundbesitzes.

Der Schatzsekretär dagegen meinte, dass, wenn die Bundesstaaten eine längere Schutzfrist einführen würden, nicht aber das Reich, dann die Reichsanleihen minderwertiger sein würden, als die Anleihen der Einzelstaaten, eine Auffassung, welcher sich die Sprecher des Zentrums und der Nationalliberalen anschlossen. Die Vorlage wurde sodann in der Fassung der Regierung unverändert angenommen. Beachtenswert ist noch die Mitteilung des Schatzsekretärs, dass mit dem Konversionsverfahren eine Statistik verbunden werden solle, um festzustellen, welcher Anteil der Reichsanleihen sich in ausländischem und inländischem Besitz befindet, und wie der inländische Besitz auf juristische und Privatpersonen verteilt ist. Die Konversion ging, da keine der aufgerufenen Obligationen gekündigt wurde, glatt von statten und ergab, wie bemerkt, eine jährliche Zinsersparnis von $2^1/_4$ Mill. Mark.

Bei der gesamten Betrachtung unserer Reichsschuld darf man nun allerdings nicht ausser Acht lassen, einmal, dass die scheinbar hohe Summe

derselben ziemlich klein erscheint im Vergleich zu den Schulden anderer Grossmächte, und zweitens, dass wir in der günstigen Lage sind, den Passiven ein werbendes Vermögen gegenüber stellen zu können in den Reichseisenbahnen in Höhe von ca. 420 Mill. Mark. Bedeutende Aktivposten stellen ja natürlich auch die Werte der Grundstücke und Gebäude im Reichsbesitz, dann der Reichskriegsschatz und verschiedene andere grössere Beträge im Reichshaushalt dar. Dagegen ist aber auch zu bedenken, dass wir nicht die materiellen Hilfsmittel in dem Masse zur Verfügung haben, wie wenigstens England und Frankreich, und dass ferner die unverzinslich angelegte Reichsschuld in unvergleichlich grösserem Masse wächst, als die verzinslich angelegte. Dass man auf seiten der Reichsregierung die Notwendigkeit erkennt, der fortschreitenden Verschuldung Einhalt zu thun, zeigten schon verschiedene oben angeführte Aeusserungen von Regierungsvertretern in früheren Jahren und auf diesen Ton sind auch die Worte des Schatzsekretärs Grafen Posadowsky bei der Etatsberatung für 1895/96 gestimmt: „Wenn wir vergleichen, wie die Ausgaben des Ordinariums seit dem Jahre 1879 gestiegen sind gegenüber den Ausgaben des Extraordinariums, so finden wir, dass die Ausgaben des Ordinariums sich erhöht haben von 432 Mill. im Jahre 1879 auf 830 Mill. im kommenden Etat, während die Schulden gestiegen sind von 242 Mill. auf über 2000 Mill.

Während also die Ausgaben des Ordinariums, die aus den ordentlichen Einnahmen bestritten werden, sich seit 1870 nur verdoppelt haben, haben sich die Schulden verachtfacht. Man kann gegenüber diesen sprechenden Zahlen doch nicht bestreiten, dass es unbedingt notwendig ist, endlich einmal daran zu denken, der lebenden Generation die Ausgaben der Gegenwart in höherem Masse aufzuerlegen, und die ins Ungewisse wachsende Schuldenlast durch eine ordentliche Tilgung zu verringern". [1])

[1]) Es würde zur Besserung dieser Verhältnisse nicht ohne Bedeutung sein, wenn die Reichsregierung ihr Augenmerk etwas auf die technische Seite des Anleihewesens richten wollte. Schanz meint (im H. W. B. d. St. W. Art. Budget): „Die ausserordentliche

So mag man denn hoffen, dass den vielen schon gesprochenen schönen Worten auch bald einmal eine wirklich bedeutende That folgen werde.

Schluss.

Am Ende unserer Untersuchung angelangt, wollen wir noch einmal Ueberschau über die gefundenen Thatsachen halten. Gegenüber den sorgfältig, ja teilweise pedantisch ausgearbeiteten Theorien haben wir die Uebung der Praxis auf verschiedenen Gebieten verfolgt, um am Massstab der Thatsachen die Bedeutung der Theorie zu erkennen. Aber wenn wir uns nun bemühen, von diesen verschiedenen Standpunkten aus zu einem endgiltigen, wirklich festen und unverrückbaren durchzudringen, so werden wir uns nicht verhehlen können, dass dies in gar mancher Hinsicht vergebene Liebesmüh' sein würde. Hier stellt die Theorie Postulate auf, welche die Praxis einfach unbeachtet lässt, dort betritt die Praxis Wege, welche von der bisherigen Theorie gar nicht in Betracht

---

Höhe des Extraordinariums in den Jahren 1887/88/89 lässt die Kreditbenutzung gerechtfertigt erscheinen, aber so, dass die Summen in 9—10 Jahren hätten getilgt werden sollen. Es eignet sich hiezu eine Schuldform, wie sie die Engländer in ihren Exchequerbonds haben.“ Die Exchequer Bonds sind bekanntlich Schatzscheine des englischen Staates, nach Philippovich (Bank von England S. 155) Inhaberpapiere, ausgestellt auf eine runde Summe, welche innerhalb 6 Jahren, vom Tage der Ausstellung an zurückgezahlt werden muss. Die Zinsen werden gegen Uebergabe der den Bills angehefteten Koupons gezalt. Die Bonds sind auch von seiten des Staats unkündbar.

Die Benutzung derartiger Kreditmittel in der Reichsfinanzverwaltung und eine der englischen ähnliche Praxis würde den grossen Vorzug haben, dass das Reich besonders von der bleibenden Last der Anleihen für regelmässig wiederkehrende Zwecke, wie Schiffsbauten etc. befreit würde, und nicht von jedem solchen neuen Bedarfe ein Anschwellen der fundierten Schuld zu befürchten hätte. Wenn man diese schwebende Schuld in den richtigen Grenzen hielte, so würde sie sehr brauchbar sein, es würde eine gewisse Gleichmässigkeit und sozusagen Disciplin in diesen Zweig des Anleihewesens kommen, und damit schon manches gewonnen sein.

gezogen worden sind: was soll man nun für das richtige halten? Man sieht auch wohl, dass es leichter ist, auf 20 Seiten konsequent Lehrsätze auszubauen, als durch 20 lange Jahre hindurch im Wechsel der Dinge mit eiserner Beharrlichkeit Grundsätze zur Durchführung zu bringen. Ein Prinzip kann die volle Billigung des handelnden Staatsmannes haben, und dennoch der augenblicklichen Verhältnisse wegen gar nicht in Betracht kommen.

Und um irgend welche Lösung der Schwierigkeit des Augenblicks handelt es sich doch. Nicht ausgeschlossen ist ja freilich, dass mangelnde Voraussicht sich selbst der besten Mittel beraubt, und so zum Gebrauche minderwertigen Ersatzes genötigt wird.

Wollen wir in raschem Ueberblick über die Ergebnisse besonders des zweiten Teils sehen, ob und inwiefern sich eine Uebereinstimmung zwischen Theorie und Praxis gewinnen lässt. In den allerwichtigsten Dingen verliess man, wie oben gezeigt, die Prinzipien stets am ehesten. Vergebens sucht man in den grossen Etats der verschiedenen Militärvorlagen von 1880, 1887, 1890 etc. nach solchen; man lich gewaltige Summen, und weil es denn doch einmal viel Geld gab, kaufte man auch dafür was man brauchte. Gar manche Dinge finden sich, deren Deckung mit Anleihemitteln sich von keinem Gesichtspunkte aus rechtfertigen liesse, wie z. B. jene merkwürdige Praxis der Pferdeankäufe, Beschaffung von Viktualien u. s. w. aus solchen Mitteln. Nicht einmal formell achtete man viele Jahre hindurch auf die Durchführung von Grundsätzen; denn die grössten Summen jener Riesenbedarfe standen im ordentlichen Etat. Erst seit 1890 wurde es bekanntlich anders.

Auch der Reichstag, der doch im allgemeinen dem Theoretisieren nicht abgeneigt ist, kümmerte sich im ganzen weniger darum, woher das Geld genommen werden solle, als darum, ob es überhaupt aufgebracht werden müsste. Die Forderung der Anleihedeckung für die Militärvorlage von 1880 bewilligte man, weil sie nicht sehr bedeutend war, und diejenige von 1887 genehmigte man, weil sie zu bedeutend war, um aus ordentlichen Mitteln gedeckt werden zu können. — Bei

den Marineforderungen ist mehrfach die Dringlichkeit des Bedarfs betont, so dass einem unwillkürlich die Frage aufsteigt, ob solche Plötzlichkeit nicht durch frühere Inangriffnahme der voraussichtlich notwendigen Bauten etwas abzuschwächen wäre; vielleicht aber mag ein solcher Umstand der Marineverwaltung manchmal nicht so gar unangenehm sein; denn schliesslich bewilligt der Reichstag eher einen Posten, durch dessen Ablehnung er bei so grosser Dringlichkeit unabsehbaren Schaden stiften könnte, als einen solchen, dessen Erledigung sich noch verschieben lässt. Solch ein rein praktischer Standpunkt bestimmte auch die Regelung der Verteilung der Ausgaben auf den ordentlichen und den ausserordentlichen Etat, die Festsetzung des 5%igen Zuschusses des ordentlichen zum ausserordentlichen Etat. Das scheint ja an sich ein recht mechanisches Prinzip zu sein, aber es ist praktisch brauchbar wegen seiner Bestimmtheit und das ist entscheidend. Dies Beispiel zeigt uns auch sehr gut den tiefen Unterschied zwischen den Standpunkten der Theorie und der Praxis. Dort die Konstruktion der Dogmen nach weiten Gesichtspunkten unter Berücksichtigung aller möglichen Umstände, hier die einfache handliche Formel, gewiss auch manchmal mit einer gewissen Starrheit und Einseitigkeit behaftet. Ziemlich weit von der Theorie entfernt sind auch die Motivierungen der Anleiheforderungen: man beruft sich wohl einmal darauf, dass eine werbende Anlage geschaffen werden solle und deshalb die Inanspruchnahme des Kredits gerechtfertigt sei (Rede des Schatzdirektors Aschenborn z. E. 1888/89 betr. die Postverwaltung), vor allem aber weist man auf die Grösse und Dringlichkeit der Bedarfe hin, welche keinen anderen Ausweg lasse, und endlich äussern auch nicht selten die besonderen finanziellen Verhältnisse des Reichs ihre Wirkung, die Rücksicht auf die Bundesstaaten etc. — So viel über die Verschiedenheiten zwischen Theorie und Praxis; wo zeigt sich uns Uebereinstimmung? In Worten nicht gar selten; Regierungsvertreter und Abgeordnete beteuern ihr volles Bewusstsein der Notwendigkeit vorsichtiger Anleihewirtschaft; man wünscht, besonders in jüngster Zeit grössere Summen auf den ordentlichen Etat zu bringen, und in der That auch wird

manches Tüchtige geleistet. Aber man geht dabei nicht von dem festen Prinzip aus: Diese und diese Leistung gehört in die und die Kategorie, deshalb muss sie mit ordentlichen Mitteln resp. darf sie aus Anleihemitteln gedeckt werden, sondern man lässt sich, fast möchte man sagen von einem ungewissen Gefühl leiten, dass diese unendlich anwachsende Schuldenlast nichts Gutes ist und dass ihr gesteuert werden muss. Wie, das richtet sich aber vor allem nach den augenblicklichen politischen Verhältnissen; und so zeigen sich manchmal auch dort noch, wo die Praxis bestrebt ist, den Anforderungen der Theorie gerecht zu werden, unter dem Druck der Umstände Verschiedenheiten in der Ausführung.

Man sieht mehr wie einmal, wie recht Schaeffle hat, den politischen Verhältnissen eine so grosse Bedeutung beizumessen. Aber wenn er selbst sagt, dass politische Gesichtspunkte für die praktische Finanzpolitik meist mindestens ebenso wichtig seien, als „rein volkswirtschaftliche", nimmt er damit nicht seinen eigenen Aufstellungen wieder einen grossen Teil ihres Wertes?

Und worauf gründen die übrigen Theorien und Systeme ihre Bedeutung? Alle basieren auf gleich schwankendem Grunde, auf aprioristischen Behauptungen. Auf diese Weise aber verliert man den Boden unter den Füssen. Nur wenn man die Erscheinungen des Lebens, die mannigfachen Gestaltungen der Praxis genügend berücksichtigt, wenn man die oft heftigen Widerstände beachtet, welche das politische Leben der Durchführung der „Prinzipien" entgegenstellt, wird sich eine Theorie gestalten lassen, welche nicht in ewigem Widerspruche mit den Thatsachen steht, sondern in Wirklichkeit allen Rücksichten Genüge thut.

Zum Schlusse sei mir gestattet, meinen verehrten Lehrern, Herrn Geh. Hofrat Brentano und insbesonders Herrn Prof. Lotz für die liebenswürdige Unterstützung bei Abfassung dieser Arbeit meinen verbindlichsten Dank auszusprechen.